

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT  
Section des Sciences commerciales, économiques et sociales

---

# Die Meistbegünstigungsklausel

THÈSE

présentée à la Faculté de Droit, Section des Sciences  
économiques et commerciales de l'Université de Neuchâtel  
pour l'obtention du grade de docteur

par

**ARNOLD LOHER**  
ZURICH

*Licencié ès Sciences commerciales et économiques  
de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales de St. Gall*

M. Arnold Loher, licencié ès Sciences commerciales et économiques, de Zurich, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès Sciences commerciales et économiques: «*Die Meistbegünstigungsklausel*». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 25 mars 1949.

Le Directeur de la Section des Sciences  
commerciales, économiques et sociales:

P.-R. ROSSET

Meinen Eltern  
in Dankbarkeit gewidmet

## V O R W O R T

Die starke Beeinträchtigung des Welthandels durch die Weltwirtschaftskrise von 1929 und die nachfolgenden Depressionsjahre hat allerorts drastische handelspolitische Schutzmaßnahmen zur Folge gehabt. Unter dem Druck der Schwierigkeiten haben die Staaten zu verschiedenartigen Mitteln Zuflucht genommen, die sie ungeachtet der Unvereinbarkeit mit den geltenden Spielregeln des zwischenstaatlichen Güterverkehrs einführten und in aller Härte auch anwandten. Die handelspolitischen Grundsätze wurden nicht nur gröblich verletzt, sondern ihre Zweckmäßigkeit und Berechtigung mehr und mehr angezweifelt.

Die Diskussion führte unter anderem auch zu einer lebhaften Kritik über das Prinzip der Meistbegünstigung.

Da diesem Grundsatz durch sein Ziel, die Gleichberechtigung der Staaten im internationalen Handelsverkehr zu gewährleisten, eine für die Aufrechterhaltung und Entwicklung des Welthandels primäre Aufgabe zukommt, schien es uns angezeigt, die Meistbegünstigungsklausel zum Gegenstand der vorliegenden Untersuchung zu machen.

In einem ersten Teil sollen vorerst die mannigfaltigen Beschränkungen und Durchbrechungen der Meistbegünstigung dargestellt werden, um alsdann in einem zweiten Teil das Prinzip einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

## INHALTSVERZEICHNIS

|  | Seite     |
|--|-----------|
| Vorwort . . . . .  | 5         |
| Erstes Kapitel   |           |
| Einleitung . . . . .   |           |
| I. Das Wesen und der Begriff der Meistbegünstigung . . . . .                   | 9         |
| II. Die Arten der Meistbegünstigung . . . . .                                  | 17        |
| III. Der Anwendungsbereich der Meistbegünstigung . . . . .                     | 22        |
| ERSTER TEIL  |           |
| <i>Die Beschränkung der Meistbegünstigung und ihre Durchbrechung . . . . .</i> | <i>25</i> |
| Zweites Kapitel  |           |
| Die Beschränkung der Meistbegünstigung . . . . .                               | 26        |
| A. Die vertraglichen Beschränkungen . . . . .                                  | 26        |
| I. Die territorialen Beschränkungen . . . . .                                  | 27        |
| II. Die sachlichen Beschränkungen . . . . .                                    | 44        |
| III. Andere die Meistbegünstigung derogierende Klauseln . . . . .              | 46        |
| B. Die autonomen Beschränkungen . . . . .                                      | 48        |
| I. Die Spezialisierung des Zolltarifs . . . . .                                | 48        |
| II. Die verkehrswirtschaftlichen Maßnahmen . . . . .                           | 52        |
| III. Der administrative Protektionismus . . . . .                              | 55        |
| Drittes Kapitel  |           |
| Die Durchbrechung der Meistbegünstigung . . . . .                              | 58        |
| I. Die Kontingentierung . . . . .  | 58        |
| II. Das Einfuhrmonopol . . . . .   | 63        |
| III. Die Devisenbewirtschaftung . . . . .                                      | 64        |

|   | Seite |
|---|-------|
| ZWEITER TEIL  |       |
| <i>Die Beurteilung der Meistbegünstigung</i> . . . . .  |       |
|   | 67    |
| Viertes Kapitel   |       |
| Die Beurteilung im allgemeinen . . . . .  | 68    |
| I. Der wirtschaftspolitische Standpunkt der Untersuchung . . . . .                                      | 68    |
| II. Das Verhältnis der Meistbegünstigung zu Freihandel und Schutzzoll . . . . .                         | 69    |
| III. Kritische Würdigung der unbedingten und bedingten Meistbegünstigung . . . . .                      | 72    |
| IV. Die Meistbegünstigung und das Präferenzsystem . . . . .   | 88    |
| V. Die Meistbegünstigung und die handelspolitischen Methoden nicht zollpolitischer Natur . . . . .      | 98    |
| Fünftes Kapitel   |       |
| Die Meistbegünstigung und die Schweiz . . . . .   | 104   |
| I. Die Meistbegünstigung und die Struktur der schweizerischen Volkswirtschaft . . . . .                 | 104   |
| II. Die Schweiz als Kleinstaat und die Meistbegünstigung . . . . .                                      | 108   |
| III. Das Verhältnis der schweizerischen Außenhandelspolitik zum Prinzip der Meistbegünstigung . . . . . | 110   |
| Schlußbetrachtungen . . . . .   | 119   |
| Literaturverzeichnis . . . . .  | 121   |

## Erstes Kapitel

### EINLEITUNG

#### *1. Das Wesen und der Begriff der Meistbegünstigung*

Die Behandlung von fremden Staatsangehörigen, fremden Waren, Verkehrsmitteln, u. s. w. zu der sich ein Staat durch Handelsvertrag verpflichtet, kann direkt festgelegt werden durch Vertragsbestimmungen mit positiven Vorschriften. Diese gewähren dem Vertragspartner inhaltlich genau abgegrenzte Rechte und Vorteile ohne Rücksicht auf die Gesetzgebung des Partnerstaates und die rechtliche Stellung Dritter. Den aus solchen Vertragsabreden resultierenden Ansprüchen kommt absolute Geltung zu, sodaß wir sie mit Riedl<sup>1)</sup> als *absolute Vertragsrechte* bezeichnen können.

Dieser Gruppe von Vertragsrechten stehen jene gegenüber, die in Vertragsbestimmungen gründen, welche die handelspolitischen Angelegenheiten durch Aufstellung eines Vergleichsmaßstabes regeln. Die Behandlung des Vertragspartners ist nicht direkt fest umschrieben, sondern ergibt sich indirekt durch die rechtliche Stellung, die bestimmten anderen gewährt worden ist oder gewährt wird. Die Vertragsrechte haben demnach keine absolute Gültigkeit, sondern richten sich immer nach einem als Vergleichsmaßstab verwendeten Rechtszustand. Diese Abhängigkeit rechtfertigt ihre Charakterisierung als *relative Vertragsrechte*<sup>2)</sup>.

Bei den relativen Vertragsbestimmungen, die uns besonders interessieren, unterscheidet man drei Hauptarten, denen drei Vertragsklauseln entsprechen. Es sind dies die Reziprozitäts-, die Paritäts- und

---

<sup>1)</sup> Riedl, R.: Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen, Wien 1928. Seite 3.

<sup>2)</sup> Riedl, R.: daselbst.

die Meistbegünstigungsklausel. Ihr Unterschied besteht im verschieden gewählten Vergleichsmaßstab.

Bei der *Reziprozität* richten sich die Ansprüche jedes Vertrags- teils nach der Behandlung der eigenen Staatsangehörigen, Waren, u. s. w. durch den Vertragspartner. Bei der *Parität* wird grundsätzlich zwischen Inländer und Ausländer nicht unterschieden. Die letzteren genießen die gleiche Behandlung wie die eigenen Staatsangehörigen. Während die Paritätsklausel die Ausländer zu den Inländern in Beziehung setzt, geht die *Meistbegünstigung* von der Behandlung dritter Staaten aus und setzt den Ausländer zum Ausländer in Beziehung. So wie die Parität eine Gleichstellung zwischen Inländer und Ausländer anstrebt, verfolgt die Meistbegünstigung das Ziel, alle aus der Klausel berechtigten ausländischen Wettbewerber unter sich auf dem Markt des die Meistbegünstigung gewährenden Staates gleichzustellen. Die Meistbegünstigung hat also den Zweck, den Wettbewerb nach dem Prinzip der Auslandgleichberechtigung zu ordnen.

Dazu ist zu bemerken, daß durch diese Gleichstellung die Verschiedenheit der Produktionsbedingungen und -kosten in den einzelnen Ländern nicht tangiert wird. Vielmehr sollen durch die Meistbegünstigung nur für alle Länder die gleichen Konkurrenzbedingungen geschaffen werden, soweit diese von der staatlichen Beeinflussung abhängen. Was man mit der Meistbegünstigung im Auge hat, ist die *Schaffung eines neutralen Marktes*, wo der exportierende Kaufmann des meistbegünstigten Staates die Sicherheit erhält, nicht durch einen günstiger gestellten Bewerber eines dritten Staates verdrängt zu werden. Außer den Zollschranken des die Meistbegünstigung gewährenden Landes, die sich gegen alle ausländischen Wettbewerber richten, soll der Kaufmann bei der Einfuhr in dieses Land mit keinen anderen Begünstigungen rechnen müssen als solchen, die durch die Produktionsbedingungen seiner Mitbewerber gegeben sind.

Die Klausel ist vom Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes, der sich mit dem Problem der Meistbegünstigung intensiv beschäftigte, in seinem Bericht über die Tarifpolitik und Meistbegünstigung<sup>3)</sup> wie folgt definiert worden:

---

3) Société des Nations: Recommandations du Comité Economique concernant la politique tarifaire et la clause de la nation la plus favorisée, Document E 805, Genf 1933, Seite 7.

«La clause de la nation la plus favorisée implique le droit de réclamer et l'obligation d'accorder toutes les réductions de droits et taxes et les faveurs de toute espèce concédée a l'Etat le plus favorisé, que ces réductions et faveurs découlent de mesures autonomes ou de conventions conclues avec des Etats tiers.»

Räumt ein Staat die Meistbegünstigung ein, sei es autonom oder durch völkerrechtlichen Vertrag, so verpflichtet er sich, seinen handelspolitischen Vertragspartner hinsichtlich aller jener Begünstigungen und Erleichterungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs, die er einem dritten Staate gewährt hat oder künftig gewähren wird, nicht ungünstiger zu stellen als diesen Dritten <sup>4)</sup>).

Diese Zusicherung ist die formale Verpflichtung, die die Meistbegünstigungsgewährung beinhaltet. Materiell wird dadurch die Gleichstellung aller Staaten untereinander bezweckt.

Damit charakterisiert sich die Meistbegünstigung als ein technisches Mittel, dessen Anwendung von der Auffassung ausgeht, daß alle Staaten handelspolitisch gleich berechtigt und gleich verpflichtet sind. Das Prinzip der Meistbegünstigung basiert also auf dem Grundsatz der *Gleichberechtigung aller Staaten*, auf einem völkerrechtlichen Grundsatz, den wir hochhalten und dem wir für das friedliche Zusammenleben der Völker große Bedeutung beimessen.

Diese Gleichberechtigung der Staaten, die für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten in der Meistbegünstigung ihren Ausdruck findet, will den einzelnen Staatsangehörigen eines Landes auf ausländischen Märkten die Gleichbehandlung mit Angehörigen dritter Staaten sichern. Dadurch soll der Wettbewerb auf dem Weltmarkt eine gerechte Regelung finden <sup>5)</sup>).

<sup>4)</sup> Vergleiche zu diesen und den folgenden Ausführungen:

Brandt, H: Die Durchbrechung der Meistbegünstigung, Berlin 1933, Seite 6 ff,

Kellner, G: Die Meistbegünstigungsklausel und ihre Stellung in der Handelspolitik der Gegenwart, Diss. Erlangen 1932, Seite 3 ff,

Meine, H: Die Beschränkungen in den Meistbegünstigungsklauseln, Diss. Berlin 1927, Seite 4 ff,

Offermann, W: Die Meistbegünstigung, ihr Wesen und ihre Entwicklung in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre, Diss. München 1928, Seite 3 ff.

<sup>5)</sup> Rist, Charles in collaboration with John H. Herberts: Comments on the Past and Future of the Most Favoured Nation Clause in its Limited and Unlimited Forms, in «The Improvement of Commercial Relations between Nations» (Joint Committee Carnegie Endowment - International Chamber of Commerce), Paris 1936. Seite 101:

«As instrument for the organization of trade, it (the most-favoured nation clause) provides for competition on an equal footing between all countries in the territory of the country agreeing to the clause, and it is to be hoped that this may lead to a better distribution of production and trade.»

Wir befinden uns mit dieser Auffassung notwendigerweise im Widerspruch zu den Autoren, die die Handelsfreiheit verneinen und den Welthandel nicht nach marktwirtschaftlichen Gesetzen ordnen wollen. Wenn es nicht mehr Preiserwägungen sind, nach denen sich der Welthandel vollzieht, sondern jeder Staat den Außenhandel nach nationalen Gesichtspunkten unter Einsatz seiner politischen und wirtschaftlichen Macht dirigiert, dann kann allerdings die Meistbegünstigung als Ordnungsprinzip nicht mehr genügen, es sei denn man gebe ihr einen Inhalt, der den nationalen Ambitionen gerecht zu werden vermag.

Die Meistbegünstigung erfüllt ihre Funktion, die Gleichberechtigung der Staaten zu gewährleisten, indem sie den vom Staat beherrschten — den Preis derogierenden — Faktor Zölle allen Staaten gegenüber in gleicher Höhe zur Anwendung bringt.

Die Gleichstellung der fremden Nationen ist nur zu erreichen, wenn alle Teile nicht nur die gleichen Vorteile genießen, sondern auch den gleichen erschwerenden Hindernissen ausgesetzt sind. Daher hat man mit Recht auf diese doppelte Funktion hingewiesen und bei der Meistbegünstigung eine negative und eine positive Seite unterschieden <sup>6)</sup>.

Die *negative Verpflichtung* verbietet dem die Meistbegünstigung gewährenden Staat, die Angehörigen und Erzeugnisse des meistbegünstigten Staates ungünstiger zu behandeln als diejenigen irgendeines Drittstaates. Man bezeichnet diese negative Seite auch als Gleichbenachteiligungspflicht.

Die *positive Verpflichtung* verlangt von dem die Meistbegünstigung einräumenden Staat, daß er jede Vergünstigung, jede Erleichterung und jeden Vorteil irgendeiner Art, den er einem dritten Staat zukommen läßt, auch auf den meistbegünstigten Staat ausdehnt. Diese Seite der Verpflichtung heißt entsprechend Gleichbegünstigungspflicht.

Der Begriff der Meistbegünstigung setzt sich aus diesen zwei Bestandteilen zusammen, die sich gegenseitig ergänzen und zusammen den Bereich der Verpflichtung umschreiben. Entweder gewährt der verpflichtete Staat dem berechtigten Staat die Vorteile, die der Meistbegünstigte genießt, oder aber er entzieht auch dem meistbegünstig-

---

<sup>6)</sup> Zuerst Glier, L: Die Meistbegünstigungsklausel, Berlin 1905, Seite 11 ff.

ten Staat diese Vorteile. In den Handelsverträgen der neuesten Zeit kommt diese Doppelnatur vielfach nicht mehr zum Ausdruck, weil die negative Verpflichtung als selbstverständlich angenommen wird und deshalb keine besondere Stipulierung notwendig macht.

Je umfangreicher die Rechte, je größer die Freiheiten, je günstiger die Behandlung, welche die Rechtsstellung des Dritten mit sich bringt, desto mehr erweitert sich auch der Anspruch des Vertragspartners. Umgekehrt kann er auf ein Mindestmaß zusammenschrumpfen, wenn die Rechtslage des Dritten eine unbefriedigende ist oder wird. Sein Anspruch kann sich in seinem sachlichen Inhalt, in der materiellen Tragweite ohne sein Wissen und sein Zutun ändern. Die Meistbegünstigung schafft also keinen materiell fest bestimmten, sondern einen sehr *veränderlichen Vertragsinhalt*, der dauernden Aenderungen ausgesetzt ist. Hierin zeigt sich der Anspruch aus der Meistbegünstigungsklausel als relatives Vertragsrecht. Der Klausel fehlt jeder konkrete Inhalt. Sie ist *abstrakter Natur*. Fest steht nur ihre funktionelle Wirkung, die den jeweilig günstigsten Stand der Zollbehandlung, den ein dritter Staat erfährt, zum mittelbaren Vertragsinhalt zwischen verpflichtetem und berechtigtem Staat erhebt <sup>7)</sup>. Das durch die Meistbegünstigung geschaffene Zollsystem kann nur für einen gegebenen Zeitpunkt bestimmt werden und nur ein eingeweihter Experte kann die Uebersicht über die wechselnde Lage besitzen.

Begrifflich gehört zur Meistbegünstigung *eine Mehrheit von Staaten*, auf alle Fälle deren drei. Denn gewährt der Staat A dem Staat B eine Vergünstigung, so kann von Meistbegünstigung erst dann gesprochen werden, wenn mindestens noch ein Staat C auf Grund gleichfalls mit A getroffener Abreden in den Genuß der dem B eingeräumten Vorteile kommt oder kommen kann. Jedenfalls kann solange nicht von Meistbegünstigung die Rede sein, als ein einzelner Staat eine Vorzugsstellung einnimmt.

Es ist angezeigt, an dieser Stelle auf den Widerspruch zwischen dem handelspolitischen und sprachwissenschaftlichen Sinn des Begriffs hinzuweisen. Die philologische Auslegung des Wortes «Meistbegünstigung» läßt auf eine im Vergleich mit anderen Staaten bevorzugte — am meisten begünstigte Nation — schließen, während der handelspolitische Zweck der Meistbegünstigung gerade darin besteht,

---

<sup>7)</sup> Haberler-Verosta, G: Liberale und planwirtschaftliche Handelspolitik, Berlin 1934, Seite 15.

eine solche rechtliche und tatsächliche Sonderstellung zu vermeiden. Dieser Gegensatz ist aus der Geschichte der Meistbegünstigung zu erklären. Die tatsächliche Vorzugsstellung eines bestimmten Landes hatte andere Staaten veranlaßt, die gleichen Rechte, wie sie dieser meist begünstigte Staat genoß, für sich zu beanspruchen, was ihnen in der Folge durch die Klausel zugesprochen wurde. Damit verschwand mehr und mehr der ursprüngliche konkrete Begriff der meistbegünstigten Nation und es bildete sich die abstrakte Formel heraus. Die Bezeichnung Meistbegünstigung ist also heute für das in Frage stehende handelspolitische Prinzip unzutreffend und mißverständlich. Trotzdem soll in dieser Arbeit diese Benennung beibehalten werden, weil sie allgemeine Verwendung findet und an ihre Beseitigung nicht zu denken ist. Eine zutreffende, dem handelspolitischen Sinn besser entsprechende Bezeichnung wäre jedoch Gleichbegünstigungs-, Gleichbehandlungs- oder Gleichstellungsklausel.

Condliffe <sup>8)</sup> bemerkt, daß «*equally-favored-nation treatment*» eine zweckmäßige Bezeichnung für die angestrebte Behandlung wäre. Amerikanische Autoren sprechen statt von Meistbegünstigung mit Berechtigung von einer Behandlung gekennzeichnet durch die Gleichheit der Handelsmöglichkeiten (*equality of trading opportunity*).

Der Grund für die Einführung der Meistbegünstigungsklausel in die Handelspolitik ist das *Schutzbestreben* der Staaten *gegen Benachteiligung*. Als die Entwicklung der Verkehrsmittel soweit gediehen war, daß ein richtiger Welthandel in Gang kommen konnte, war jeder Staat lebhaft daran interessiert, die Waren — die er ausfuhrte — vom Bestimmungsland nicht mit höheren Zöllen oder Hindernissen belastet zu sehen als die der anderen Staaten.

In Bezug auf die Rechtsquelle ist auszuführen, daß die Meistbegünstigung *Vertragsinhalt* ist; d. h. sie schafft Recht nur zwischen den einzelnen Vertragspartnern. Ein allgemein völkerrechtlicher Gewohnheitssatz, der die Meistbegünstigung als die selbstverständliche und im Zweifel anzunehmende Regelung des internationalen Handels vorschreibt, besteht nicht <sup>9)</sup>. Als Vertragsinhalt unterliegt die Meistbegünstigung dem freien Willen der Vertragsparteien. Sie können vereinbaren was ihnen beliebt, also die Meistbegünstigung bedingt oder

---

<sup>8)</sup> Condliffe, J. B.: *The Reconstruction of World Trade*, New York 1940, Seite 266.

<sup>9)</sup> vgl. dazu Haberler, G.: a. a. O. Seite 14.

unbedingt, beschränkt oder unbeschränkt zur Anwendung bringen. Fehlt eine besondere Abmachung, so muß der Wille der vertragsschließenden Länder ermittelt werden. Maßgeblich wird in diesem Falle die Form sein, die der allgemeinen Uebung der Vertragspartner im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses entspricht. Eine Rechtsvermutung für eine bestimmte Art existiert nicht. Wir halten daher die Meinung Bonhoeffers<sup>10)</sup> — die Meistbegünstigung sei als grundsätzlich unbedingt anzusehen — nicht für richtig.

Die Meistbegünstigung kann aber ebenso sehr wie durch vertragliche Vereinbarung durch die autonome Gesetzgebung eines Staates zur Entstehung gebracht werden. Schließlich ist es auch durchaus möglich, daß sie rechtlich gar nicht ausdrücklich begründet, sondern einfach von einem Staat in seiner Handelspolitik tatsächlich geübt wird.

Die *Formulierung* der Klausel ist sehr verschiedenartig. Die einfachste Fassung besteht darin, daß die Vertragspartner sich gegenseitig die Meistbegünstigung zusagen ohne den Begriff näher zu bestimmen; Inhalt und Wirkung werden vorausgesetzt. In der Mehrzahl der Verträge werden jedoch die Fälle, auf die die Meistbegünstigung angewendet werden soll, aufgezählt und dem Wort Meistbegünstigung eine nähere Begriffsbestimmung gegeben. Neuerdings wird vielfach der Begriff in den Vertrag gar nicht aufgenommen, sondern lediglich seine Wirkungen umschrieben. Ohne diese Verschiedenheiten der Formulierung weiter verfolgen zu wollen, sei als Beispiel einer Fassung die Musterklausel wiedergegeben, die vom Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes auf Grund langjähriger und gründlicher Studien in seiner Session vom 14. bis 19. Januar 1929 aufgestellt und nach Genehmigung durch die Völkerbundsversammlung den Mitgliedstaaten zur Anwendung empfohlen wurde. Der Ausschuß war bestrebt, der Klausel eine Fassung zu geben, die das Wesen der Meistbegünstigung möglichst genau umschreibt und die Grundsätze ausdrücklich festlegt, die von allen Staaten angenommen werden sollten. Sie hat folgenden Wortlaut:

«Die hohen vertragsschließenden 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, Formalitä-

<sup>10)</sup> Bonhoeffer, K: Die Meistbegünstigung im modernen Völkerrecht, Berlin 1930, Seite 38.

ten 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 keinen anderen oder lästigeren Vorschriften und Formalitäten unterworfen werden, als denjenigen, denen die gleichartigen Erzeugnisse irgendeines 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 irgendeines anderen Landes bestimmt sind.

Alle Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die einer der vertragschließenden Teile in den oben angeführten Beziehungen für die aus irgendeinem anderen Lande stammenden oder nach dem Gebiete irgendeines 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.» <sup>11)</sup>

Der *erste* Absatz stellt den Grundsatz der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung fest. Der *zweite* und *dritte* Absatz befaßt sich mit der negativen Folgerung, während der *vierte* Absatz die positive Verpflichtung festhält. Diese Musterklausel hat in die Handelsverträge keinen Eingang gefunden, obwohl sie neben der Unterstützung durch die Behörden des Völkerbundes die Billigung der Internationalen Handelskammer gefunden hat.

Durch die obigen Ausführungen haben wir das Wesen und den Begriff kurz charakterisiert. Unberücksichtigt geblieben sind dabei die Fragen, ob die Meistbegünstigung zwischen den Vertragsparteien gegenseitig vereinbart wird oder nur zugunsten der einen lautet und ob an ihre Gewährung eine Bedingung geknüpft wird oder nicht. Nach diesen Gesichtspunkten sind die Arten der Meistbegünstigung zu unterscheiden, von denen in der Folge kurz die Rede sein soll.

<sup>11)</sup> Abgedruckt bei Riedl, R: Ausnahmen von der Meistbegünstigung, Wien 1931, Seite 3.

## II. Die Arten der Meistbegünstigung

### 1. Einseitige und gegenseitige Meistbegünstigung.

Die vertragliche Gewährung der Meistbegünstigung beruht in der Regel auf *Gegenseitigkeit* <sup>12)</sup>. Sie gehört gewissermaßen zum Begriff der Meistbegünstigung. Aber auch die einseitige Meistbegünstigung hat in der Handelspolitik eine Rolle gespielt. Sie ist immer der Ausdruck eines Machtverhältnisses, das der vertraglich begünstigte Staat gegenüber dem gewährenden ausnützt. Der Schwache, der die Meistbegünstigung dem Mächtigen geben muß ohne sie seinerseits zu empfangen, muß in der Entwicklung seines Außenhandels zurückbleiben. Seine handelspolitische Stoßkraft wird eine Einbuße erleiden, und er wird bei Handelsvertragsverhandlungen mit dritten Staaten nur geringe Vorteile einheimen. Beispiele der einseitigen Gewährung der Meistbegünstigung liefern Handelsverträge, die zwischen europäischen oder amerikanischen Staaten einerseits und den verschiedenen orientalischen Staaten (Japan, China, Siam, u. s. w.) andererseits abgeschlossen wurden. Sie fand also Anwendung in Verträgen zwischen Staaten, deren zivilisatorische und wirtschaftliche Entwicklung sehr ungleich weit fortgeschritten war. Warum sich die europäischen und amerikanischen Staaten von den ostasiatischen Staaten die Meistbegünstigung zusichern ließen, ist leicht erklärlich. Sie bewarben sich um diese Märkte und waren daher interessiert, sich nicht schlechter als andere Staaten behandelt zu sehen. Heute ist die *einseitige Klausel* ein *Ausnahmefall*. Nach dem ersten Weltkrieg hat der Grundsatz der Gegenseitigkeit vorübergehend eine Einschränkung erfahren. Auf der Pariser Wirtschaftskonferenz vom Juni 1917 wurde beschlossen: «Les Alliés conviennent que le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée ne pourra être accordé aux puissances ennemies» <sup>13)</sup>. Dementsprechend ist in den von den alliierten Mächten abgeschlossenen Friedensverträ-

<sup>12)</sup> Schraut, M: System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung, Leipzig 1884, Seite 30.

Schweinfurth, H: Die Meistbegünstigungsklausel, eine völkerrechtliche Studie, Diss. Heidelberg 1911, Seite 22.

Glier, L: a. a. O., Seite 16.

<sup>13)</sup> zitiert bei Hartmann, J: Die Wandlung des Begriffs der Meistbegünstigung, Auslandsrecht 1924, Nr. 15, Seite 377 ff.

gen mit Deutschland, Oesterreich, Ungarn, Bulgarien den Vertragsgegnern die Gewährung der einseitigen Meistbegünstigung auferlegt worden <sup>14)</sup>.

## 2. Unbedingte und bedingte Meistbegünstigung.

Der Unterschied zwischen den beiden Arten der Meistbegünstigung liegt darin, daß die Gewährung des Anspruches auf Meistbegünstigung von einer Gegenleistung abhängig gemacht wird oder nicht.

### a. Die unbedingte Meistbegünstigung.

Das Wesen der unbedingten Meistbegünstigung ist dadurch gekennzeichnet, daß der Anspruch des meistbegünstigten Staates auf die einem dritten Staate gewährten Vorteile nicht an die Erfüllung der Bedingung einer speziellen Gegenleistung geknüpft ist. Der Staat, der die Meistbegünstigung gewährt, muß also die von ihm einem Dritten eingeräumten Vorteile ohne jede Aufforderung und ohne daß dafür ein Entgelt gefordert werden könnte auch dem meistbegünstigten Staat zukommen lassen. Der Schwerpunkt der Verpflichtung liegt auf der *Unmittelbarkeit* und *Unentgeltlichkeit* der sofortigen Gewährung aller Vorteile.

In der Anwendung der unbedingten Meistbegünstigung kommt der Basis, die für die Verallgemeinerung gewählt wird, große Bedeutung zu.

Ein Staat kann bilateral gewährte Konzessionen allen Staaten ohne Ausnahme zukommen lassen. Er kann die Verallgemeinerung nur auf jene ausdehnen, die seinen Handel tatsächlich nicht diskriminieren. Schließlich kann er die Verallgemeinerung auf jene beschränken, die vertraglich mit ihm die Meistbegünstigung vereinbart haben.

Die zweite Möglichkeit ist die beste. Die dritte ist zu beschränkt, während die erste keine Möglichkeit bietet, auf die diskriminierenden Staaten einen Einfluß in der Weise auszuüben, daß sie von der diskriminierenden Praxis abgehen.

Seit 1860 findet die unbedingte Meistbegünstigung in den Handelsverträgen mehr und mehr Anwendung. Sie wurde damals durch

|                                       |               |
|---------------------------------------|---------------|
| <sup>14)</sup> Vertrag von Versailles | Art. 264—267. |
| Vertrag von St. Germain               | Art. 217—220. |
| Vertrag von Trianon                   | Art. 200—203. |
| Vertrag von Neuilly                   | Art. 147—150. |

den sogenannten Cobden-Vertrag zwischen England und Frankreich eingeführt. Der die Meistbegünstigung enthaltende Artikel XIX lautete:

«Chacune des deux Hautes Puissances contractantes s'engage à faire profiter l'autre Puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation des articles mentionnés dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce Puissance. Elles s'engagent, en outre, à ne prononcer l'une envers l'autre aucune prohibition d'importation ou d'exportation qui ne soit en même temps applicables aux autres nations.»

Seine besondere Bedeutung erhielt dieser Vertrag dadurch, daß jeder Hinweis auf die Bedingung einer Gegenleistung fehlte, also un-  
ausgesprochen die *unbedingte* Meistbegünstigung vereinbart wurde. In den ersten nachfolgenden Verträgen wurde ausdrücklich auf das Fehlen der Bedingung aufmerksam gemacht, weil vorher viele Jahre hindurch die bedingte Meistbegünstigung üblich gewesen war<sup>15)</sup>. Wenn heute manchmal die ausdrückliche Stipulierung der unbedingten Meistbegünstigung fehlt, so ist dennoch kein Zweifel vorhanden, daß es sich um Meistbegünstigungsverträge unbedingten Charakters handelt. Sie ist in den Handelsverträgen die allgemein übliche Vereinbarung geworden, seitdem auch die Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 1922 zur unbedingten Meistbegünstigung übergegangen sind. Um allen Zweideutigkeiten und Mißverständnissen vorzubeugen, ist aber dennoch zu empfehlen, die Unbedingtheit und Unentgeltlichkeit im Vertragstext zum Ausdruck zu bringen.

#### b. Die bedingte Meistbegünstigung.

Von bedingter Meistbegünstigung spricht man dann, wenn die Meistbegünstigungsklausel die Bestimmung enthält, daß Vergünstigungen, welche der eine Vertragsteil künftighin einem dritten Staate gewährt, von dem anderen zwar beansprucht werden können, jedoch unentgeltlich nur dann, wenn sie diesem dritten Staate unentgeltlich gewährt worden sind, hingegen in dem Fall, als die Zugeständnisse an Bedingungen und Gegenzugeständnisse geknüpft waren, nur für die gleichen oder für möglichst gleichwertige Gegenleistungen.

<sup>15)</sup> Vergleiche die geschichtlichen Studien von:  
Poznanski, Ch: La clause de la nation la plus favorisée, étude historique et théorique. Diss. Fribourg 1917,  
Borchardt, F: Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem, Diss. Heidelberg 1906,  
Glier, L: a. a. O.

Die Formel der bedingten Meistbegünstigung wurde von den Vereinigten Staaten gleich nach ihrer Unabhängigkeitserklärung in die Handelspolitik eingeführt und figuriert erstmals in einem Vertrag mit Frankreich vom Jahre 1778. Sie lautet dort:

«Die vertragschließenden Teile verpflichten sich gegenseitig, keiner anderen Nation irgendwelche besonderen Vorteile in bezug auf Handel und Schifffahrt einzuräumen, die nicht sofort auch dem anderen Vertragspartner zukommen sollen, der die besagten Vorteile unentgeltlich genießen soll, wenn die Konzession unentgeltlich gemacht wurde, oder gegen Entrichtung desselben Entgelts, wenn die Konzession bedingt (d. i. entgeltlich) war.»<sup>16)</sup>

Ursprünglich wurde also durch die Klausel verabredet, daß der Vertragspartner, der ein Zugeständnis erhält, sich zur Gewährung des gleichen Zugeständnisses verpflichtet. Dadurch wurde aber die restlose Durchführung der Meistbegünstigung unmöglich, weil die Gewährung der gleichen Gegenleistung nicht in jedem Fall möglich war. Man ging daher dazu über, eine möglichst gleichwertige Leistung als Zugeständnis der Gegenseite anzuerkennen.

Der bedingten Meistbegünstigung ist also das Prinzip der *Entgeltlichkeit* wesentlich.

Die Beurteilung der Gleichwertigkeit der Gegenleistung kann nicht einseitig durch den durch die Klausel Berechtigten erfolgen, sondern hat im Einvernehmen mit dem Verpflichteten zu geschehen, der sich durch die Zusage der bedingten Meistbegünstigung zu Unterhandlungen bindend bereit erklärt hat. Die bedingte Meistbegünstigung hat also erneute Verhandlungen zur Folge, weshalb sie sich als ein *Pactum de contrahendo* darstellt<sup>17)</sup>.

Die Formel wurde in steigendem Maße in die Handelsverträge aufgenommen. Dem Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika folgten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Reihe süd- und mittelamerikanischer Staaten. Auch in den Verträgen der europäischen Staaten untereinander spielte die bedingte Klausel eine nicht unbedeutende Rolle. Mit dem erwähnten Cobden-Vertrag fand aber die Periode der bedingten Meistbegünstigung ihren Abschluß. Lediglich

<sup>16)</sup> Zitiert bei Haberler, G: a. a. O., Seite 73.

<sup>17)</sup> Vergleiche in diesem Zusammenhang:

Haberler, G: a. a. O., Seite 74,

Société des Nations, Comité Economique: l'égalité de traitement dans l'état actuel des relations économiques internationales, la clause de la nation la plus favorisée, Genf 1936, Seite 25.

die Vereinigten Staaten von Amerika hielten am Begriff der bedingten Meistbegünstigung noch bis nach dem ersten Weltkrieg fest.

Die Benennung der bedingten Meistbegünstigung ist in der Literatur keineswegs einheitlich. Borchardt<sup>18)</sup> spricht von *reziproker Meistbegünstigung*. Das Wort Reziprozität hat wörtlich übersetzt die Bedeutung von Gegenseitigkeit oder Umkehrung. Reziproke Meistbegünstigung heißt also wechselseitige Meistbegünstigung. Dies bringt jedoch nicht zum Ausdruck, was die Amerikaner darunter verstanden, sondern deutet auf die Unterscheidung zwischen einseitiger und gegenseitiger (wechselseitiger) Meistbegünstigung hin. Auf den Unterschied zwischen Reziprozität und Meistbegünstigung wurde schon im vorhergehenden Abschnitt hingewiesen. Bei einem Reziprozitätsvertrag regeln zwei Staaten ihre Beziehungen derart, daß Begünstigung gegen Begünstigung ausgetauscht wird, wobei an eine Verallgemeinerung der Vergünstigung nicht gedacht und deshalb auf dritte Staaten kein Bezug genommen wird. Das steht aber im krassen Gegensatz zum Meistbegünstigungsvertrag, wo das Verallgemeinerungsprinzip eine entscheidende Rolle spielt. Die Bezeichnung reziproke Meistbegünstigung wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Amerikaner mit ihrer Klausel die Reziprozität mit der Meistbegünstigung verbanden. Als zweckmäßig kann die Benennung aber aus den obigen Erwägungen heraus nicht bezeichnet werden.

Glier verwendet in seinen Studien die Ausdrücke Reziprozität und bedingte Meistbegünstigung als gleichbedeutende Begriffe.

Von *beschränkter Meistbegünstigung* an Stelle von bedingter sprechen Posse<sup>19)</sup>, Lusensky<sup>20)</sup> und andere. Abgesehen davon, daß eine solche Ausdrucksweise die Möglichkeit nimmt, für die große Zahl von Ausnahmen im Anwendungsbereich der Klausel eine eindeutige Bezeichnung zu finden, ist nicht die Meistbegünstigung als solche, d. h. ihr Anwendungsgebiet einer Beschränkung unterworfen, sondern lediglich der Fall ihres Eintretens eingeschränkt, denn nur hierauf bezieht sich die Bedingung. Ist die Bedingung erfüllt, so wirkt die bedingte wie die unbedingte Meistbegünstigung entweder beschränkt oder unbeschränkt.

18) Borchardt, F: a. a. O., Seite 3.

19) Posse, H: Meistbegünstigung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 74. Band (1928), Seite 672 ff.

20) Lusensky, F: Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung (Reziprozität), Stuttgart 1918, Seite 1 ff.

Wir werden im Kapitel über die Beurteilung der Klausel die bedingte und unbedingte Fassung einer eingehenden Prüfung unterziehen<sup>21)</sup>.

Die Einteilung in *beschränkte* und *unbeschränkte* Meistbegünstigung hat m. E. nicht den Sinn, zwei verschiedene Arten von Meistbegünstigung zu trennen, denn diese unterscheiden sich nicht durch Inhalt oder Eigenschaft. Das Kriterium der Unterscheidung ist die verschiedene Grenze des Wirkungsbereiches. Eine wirklich unbeschränkte Meistbegünstigung hat zudem nie bestanden. Sie ist lediglich ein gedachter Grenzfall, an dem sich das Maß der Beschränkungen orientieren läßt. Diesen Erwägungen entsprechend fällt die Erörterung der unbeschränkten Meistbegünstigung dahin. Die Beschränkungen aber sollen — ihrer außerordentlichen Verbreitung wegen — in einem besonderen Kapitel behandelt werden.

### *III. Der Anwendungsbereich der Meistbegünstigung*

Es versteht sich von selbst, daß es den beiden vertragschließenden Staaten überlassen ist zu vereinbaren, auf welche Gebiete ihrer zwischenstaatlichen Beziehungen sich die Meistbegünstigung erstrecken soll. Der Anwendungsbereich, den die Klausel finden kann, ist sehr weit. Er umfaßt begrifflich alles, was Gegenstand völkerrechtlicher Regelung sein kann; so vor allem:

1. Das gesamte Gebiet des Warenverkehrs, die Zulassungsbedingungen, die Zolltarife und Zollsätze, die Zollförmlichkeiten, die Handhabung der gesamten Zollverwaltungsmaßnahmen, die innere Besteuerung der Waren und den Warenschutz;

2. Das gesamte Niederlassungs- und Verkehrsrecht, Bestimmungen über Zulassung und Behandlung der natürlichen und juristischen Personen und ihre Berufsausübung, Erwerb, Besitz und Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen und Zuziehung zu Steuern und Realleistungen, behördlichen und gerichtlichen Schutz ausländischer Personen;

3. Den gesamten Schiffs- und Hafenverkehr, die zu entrichtenden

---

<sup>21)</sup> Siehe 4. Kapitel, III. Kritische Würdigung der unbedingten und bedingten Meistbegünstigung, Seite 72 ff.

Hafen- und Lotsengebühren, das Recht auf Vervollständigung der Ladung, Hilfeleistung bei Seenot, u. s. w.;

4. Das Konsulatswesen und die Vorzugsrechte der Konsulatsbeamten.

Ohne irgendwelche Beschränkungen bedeutet die Meistbegünstigung ganz allgemein, daß die Angehörigen eines fremden Staates in keiner Beziehung ungünstiger gestellt werden sollen als die eines anderen.

Bei der praktischen Anwendung und Durchführung des Grundsatzes der Meistbegünstigung ergeben sich aber mannigfaltige Verschiedenheiten, jenachdem es sich um die Behandlung ausländischer Staatsangehöriger, um Fragen des Fremdenrechts, um Angelegenheiten des Verkehrs, um die Handhabung von Verboten der Einfuhr und Ausfuhr, u. s. w. handelt. Es werden daher Ausnahmen notwendig, die naturgemäß für jedes dieser Anwendungsgebiete verschieden sein müssen. Dadurch erfährt der Begriff der Meistbegünstigung selbst gewisse Wandlungen. «Seine einheitliche Formulierung und gleichförmige starre Anwendung würde zu einer mit den Erfordernissen des praktischen Lebens nicht zu vereinbarenden Ueberspannung der aus ihm abgeleiteten Ansprüche, zu unmöglichen Folgerungen und Zuständen führen»<sup>22)</sup>.

Zudem wird die Meistbegünstigung für bestimmte Zwecke mit der Paritäts- und Reziprozitätsklausel verbunden, was weitere Unterscheidungen verursacht.

Auf den verschiedenen Gebieten hat die Meistbegünstigung eine besondere Entwicklung und Ausgestaltung erfahren, die bei der Beurteilung ihrer Zweckmäßigkeit entsprechend zu berücksichtigen sind. Es ist daher angesichts dieser Tatbestände angezeigt, den Bereich unserer Untersuchung abzugrenzen. Im folgenden soll die Meistbegünstigung nur untersucht werden, insoweit es sich um ihre Anwendung auf das bedeutungsvollste Gebiet handelt, nämlich das des *internationalen Warenaustausches und der Zollpolitik*.

Für die Entwicklung der Meistbegünstigung ist nun kennzeichnend, daß ihr Anwendungsbereich — in dem soeben dargelegten engeren Gebiet — seit dem ersten Weltkrieg mehr und mehr eingeschränkt worden ist.

<sup>22)</sup> Riedl, R: Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen, a. a. O., Seite 13, vergleiche auch Meine, H: a. a. O., Seite 55.

Es ist allerdings festzuhalten, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Staaten in Zollsachen nie vollständig hat verwirklicht werden können. Stets sind mehr oder weniger große Ausnahmen notwendig gewesen, also die einen Länder bevorzugt, die anderen benachteiligt worden.

Die Gründe, die die Entwicklung zu einer in steigendem Maß beschränkten Meistbegünstigung erklären, sind einerseits in dem sich stetig verstärkenden Protektionismus der Nachkriegszeit zu suchen, andererseits ergeben sie sich aus den dem Prinzip anhaftenden Nachteilen <sup>23)</sup>.

Der Staat, der die Meistbegünstigung gewährt, setzt seine Industrien der ausländischen Konkurrenz aus, deren Auswirkungen und Folgen aber nicht vorauszusehen sind. Der Staat zieht aus der Erweiterung der internationalen Arbeitsteilung wohl einen Vorteil, den einzelnen Industrien aber erwächst vom Welthandel her eine starke Konkurrenz, mit der sie zu rechnen haben und neben der zu bestehen sie versuchen müssen. Daher lebt in jedem Staat das Bestreben auf, die Auswirkungen der Klausel im Innern des Landes abzuschwächen und zwar durch Versuche, zwischen den Begünstigten indirekt eine Diskrimination wieder einzuführen.

Die Stellung der Staaten zur Meistbegünstigung ist immer eine zweifache. Auf der einen Seite kann kein Staat aus politischen Gründen darauf verzichten, im Genuß der Meistbegünstigung zu sein, weshalb er sich zu ihr bekennen muß. Auf der anderen kämpft er aber gegen die ausländische Konkurrenz an, die die allgemeine Anwendung der Meistbegünstigung notwendigerweise mit sich bringt, was ihn veranlaßt, die Auswirkungen der Klausel auf sein Gebiet irgendwie einzuschränken.

Die Kritik an der Klausel gilt daher eigentlich weniger der Klausel selbst als der Konkurrenz, die auch unter ihrem Regime fortfährt wirksam zu sein. Es ist also schließlich die Verschiedenheit in den Produktionsbedingungen der einzelnen Staaten, die Anlaß gibt, in das freie Spiel der Klausel einzugreifen, weil die einen Staaten besser — die anderen schlechter — in der Lage sind, aus der zugestandenen Meistbegünstigung Nutzen zu ziehen.

Vorerst stellt sich uns aber die Aufgabe, die verschiedenartigen und mannigfaltigen Beschränkungen der Klausel darzustellen.

<sup>23)</sup> siehe Beurteilung der Klausel, zweiter Teil, Seite 67 ff.

ERSTER TEIL

**Die Beschränkung der Meistbegünstigung  
und ihre Durchbrechung**

## Zweites Kapitel

### Die Beschränkung der Meistbegünstigung

Wir fassen unter diesem Titel diejenigen Eingriffe ins Meistbegünstigungsprinzip zusammen, die ihrer Natur nach der *Zollpolitik* zuzuordnen sind. Sie verursachen eine mehr oder weniger große Begrenzung des Geltungsbereiches, ohne indessen die Meistbegünstigung als solche in Frage zu stellen <sup>1)</sup>.

Eine Unterteilung der Beschränkungen nehmen wir nach dem Gesichtspunkt vor, ob ihre Anwendung auf einer vertraglichen Vereinbarung oder auf einer autonomen Verfügung beruht.

#### A. DIE VERTRAGLICHEN BESCHRÄNKUNGEN

Es handelt sich in Meistbegünstigungsverträgen bei diesen Beschränkungen um Klauseln, durch die gewissen Staaten gewährte oder erst zu gewährende Präferenzen den Meistbegünstigungsansprüchen der berechtigten Staaten vorenthalten werden.

Alle Vorzugssysteme, die gestützt auf Vertragsklauseln errichtet werden, sind rechtlich mit den bestehenden Meistbegünstigungsverpflichtungen vereinbar, weil sie eben ausdrücklich von ihnen ausgenommen werden.

Die vertraglichen Beschränkungen unterteilen wir in solche, die die Meistbegünstigung in ihrem *territorialen* Wirkungsbereich einengen und solche, die *sachlich* vom Grundsatz gewisse Ausnahmen begründen.

---

<sup>1)</sup> Vergleiche zur Unterscheidung zwischen Beschränkung und Durchbrechung der Meistbegünstigung die Ausführungen auf Seite 58 ff.

## 1. Die territorialen Beschränkungen

An die Spitze unserer Betrachtungen stellen wir die beiden allgemein anerkannten Ausnahmen, nämlich den *Grenzverkehr* und die *Zollunion*.

In der angeführten Musterklausel des Völkerbundes<sup>2)</sup> wird in Bezug auf diese beiden Ausnahmen in einem fünften Abschnitt festgehalten:

«Ausgenommen von den Meistbegünstigungsverpflichtungen sind jedoch die Begünstigungen, die anderen benachbarten Staaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs gegenwärtig eingeräumt sind oder künftig eingeräumt werden könnten, sowie diejenigen Begünstigungen, die sich aus einer Zollunion ergeben, die einer der vertragschließenden Teile bereits abgeschlossen hat oder künftig abschließen könnte.»

Obwohl der Völkerbund den vertragschließenden Staaten empfohlen hat, diesen Abschnitt der Klausel in die Verträge aufzunehmen, muß festgestellt werden, daß die Ausnahme des Grenzverkehrs und der Zollunion allgemeine Geltung besitzen und völkerrechtlich auch dann anerkannt werden, wenn sie in einem Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen sind.

«In Wirklichkeit handelt es sich bereits um einen völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtssatz, der in allgemein anerkannter Weise die unbeschränkte vertragliche Meistbegünstigung derogiert, daher auch gilt, wenn er nicht in den Vertrag aufgenommen ist»<sup>3)</sup>.

Dieser völkerrechtliche Gewohnheitsrechtssatz entwickelte sich aus einer dauernden Uebung. In den Handelsverträgen fanden sich eine Unzahl von gleichen Bestimmungen, durch die der Grenzverkehr und die Zollunion von der Meistbegünstigung ausgenommen wurden.

Der Aufnahme einer Grenzverkehrs- und Zollunionsklausel in die Handelsverträge kommt nur noch deklaratorische Bedeutung zu. Diese Stipulierung der beiden Ausnahmen hat beispielsweise folgenden Wortlaut<sup>4)</sup>:

<sup>2)</sup> siehe Seite 15.

<sup>3)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 34 und 42.

<sup>4)</sup> vgl. Artikel XIV, 1 des Handelsabkommens vom 9. Januar 1936 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika; Eidg. Gesetzessammlung 1936, Nr. 16, S. 242.

«Die Bestimmungen dieses Abkommens über die Behandlung, die die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika dem Handel des andern Landes einzuräumen haben<sup>5)</sup>, finden keine Anwendung auf Vergünstigungen, die angrenzenden Ländern zur Erleichterung des Grenzverkehrs jetzt oder in Zukunft gewährt werden. Die sich aus einer Zollunion, der entweder die Schweiz oder die Vereinigten Staaten angehören oder der sie sich anschließen könnten, ergebenden Begünstigungen sind ebenfalls von der Anwendung dieses Abkommens ausgenommen.»

### 1. Die Grenzverkehrsklausel.

Der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes hat diese Ausnahme treffend gerechtfertigt. Er führt aus:

«Die Aufrechterhaltung einer Zollgrenze zwischen zwei aneinandergrenzenden Staaten bedeutet in Gegenden, wo die Grenze nicht durch eine natürliche, schwierig zu überschreitende Schranke gebildet wird, eine so offene 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 Ueberlieferung 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.»<sup>6)</sup>

Für dritte Staaten sind die Begünstigungen im Grenzverkehr, des auf die Verhältnisse zugeschnittenen Charakters wegen, meistens von geringer Bedeutung. Je kleiner aber die aneinandergrenzenden Staaten

<sup>5)</sup> In Artikel X, 1 des Abkommens ist die Meistbegünstigung vereinbart worden.

<sup>6)</sup> zitiert bei Riedl, R: Ausnahmen von der Meistbegünstigung, a. a. O., Seite 6.

sind, desto größer wird der Anteil des Verkehrs — der sich im kleinen Grenzverkehr abspielt — im Vergleich zum Gesamtverkehr sein. Damit kann auch das Interesse Dritter an diesen Vorteilen trotz ihrer örtlichen Bedeutung wachsen.

Die gegenseitigen Zugeständnisse im Grenzverkehr haben sich auch als notwendig erwiesen, um den Anreiz der Grenzbevölkerung zum Schmuggel abzuschwächen, denn werden dieser kleine Einfuhren für den persönlichen Bedarf ohne oder nur mit geringer Zollbelastung gestattet, so schwindet das Interesse am schmuggeln.

Verschiedentlich wurde mit mehr oder weniger Erfolg versucht, die Grenzbegünstigung vertragsmäßig oder autonom unstatthaft auszudehnen. Das Gelingen solcher Versuche hängt maßgeblich von der politischen Macht der betreffenden Staaten ab. Rußland hat z. B. gegen die zwischen Oesterreich-Ungarn und Serbien im Handelsvertrag von 1881 unter dem Deckmantel der Grenzbegünstigung gewährten Vorzugsrechte opponiert und unter seinem Druck zum Verschwinden gebracht. Andererseits hat es unter der Grenzbegünstigung von Persien Südf Früchte eingeführt und in ganz Rußland zum Verkauf gebracht, ohne auf die Vorstellungen Italiens — das sich mit Berechtigung benachteiligt fühlte — zu reagieren <sup>7)</sup>.

Die Fassung der Grenzbegünstigungsklausel kann natürlich verschieden sein und den Geltungsbereich der Klausel ausdrücklich festlegen oder nicht. Vielfach begnügt man sich in den Verträgen zu sagen, daß Begünstigungen, die dem Nachbarstaate zur *«Erleichterung des Grenzverkehrs»* zugestanden werden, von der Meistbegünstigung ausgeschlossen sind.

Auch der Wirtschaftsausschuß begnügt sich in seiner Empfehlung <sup>8)</sup> festzuhalten, daß *«Begünstigungen zur Erleichterung des Grenzverkehrs»* von der Meistbegünstigung ausgenommen sein sollen. Da der Begriff Grenzverkehr nicht eindeutig festgelegt ist, könnte theoretisch unter einer solchen Formulierung ein ausgedehntes Vorzugssystem eingerichtet werden, das einer Vorzugsbehandlung der angrenzenden Staaten ganz allgemein gleich käme. Mittels einer besonderen *Nachbarrechtsklausel* ist verschiedentlich — z. B. von Frank-

7) Schilder, S: Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, Stuttgart 1917, Seite 56.

8) Siehe Musterklausel, Seite 27.

reich — versucht worden, eine tarifarische Sonderstellung der Nachbarstaaten von der Meistbegünstigung auszunehmen.

Um einer solchen mißbräuchlichen Verwendung der Ausnahme für den Grenzverkehr vorzubeugen, wird vielfach in der Klausel festgelegt, daß nur der Verkehr von der Meistbegünstigung ausgenommen sein soll, der sich *innerhalb einer bestimmten Zone* abwickelt. Diese Zone verläuft beiderseits der Landesgrenze und besitzt üblicherweise eine Breite von 10 bis 15 km.

## 2. Die Zollunionsklausel.

Man hat zwischen der vollkommenen Zollunion und der unvollkommenen Zollunion zu unterscheiden.

Vereinbaren zwei oder mehrere selbständige Staaten, ihr Zollwesen gemeinsam zu regeln, indem sie dem Ausland gegenüber als geschlossenes Zollgebiet mit einer einheitlichen Außenzollmauer auftreten und zwar derart, daß innerhalb des einheitlichen Zollgebietes keine Grenzzölle mehr erhoben werden, so hat man eine *vollkommene Zollunion* vor sich. Im Gegensatz dazu bleibt bei der *unvollkommenen Zollunion* zwischen den zusammengeschlossenen Staaten eine Zwischenzolllinie bestehen.

Wenn auch die Zollunion als eine völkerrechtlich allgemein anerkannte Ausnahme von der Meistbegünstigung gilt, so trifft dies ohne weiteres doch lediglich auf die *vollkommene Zollunion* zu. Eine solche ist aber schwerlich mit einem Schlag zu verwirklichen, denn ohne bedeutungsvolle Schädigung der Wirtschaft können die Zölle nicht plötzlich beseitigt werden. Dazu stehen der Begründung der vollkommenen Zollunion große politische Schwierigkeiten entgegen.

Gegenüber diesen Hindernissen bildet die *unvollkommene Zollunion* mit einer die Verschiedenheit der beiderseitigen Wirtschaftskräfte ausgleichenden Zwischenzolllinie ein wertvolles Hilfsmittel und eine unentbehrliche Uebergangslösung. Gegen außen besteht ein einheitliches Zollgebiet mit gewissen Zollsätzen, im Innern niedrigere Zölle zwischen den zollunierten Staaten. «Diese Situation ist aber formal und materiell identisch mit der eines Präferenzvertrages»<sup>9)</sup>.

Bei der unvollkommenen Zollunion sind daher die Rechte der meistbegünstigten Nationen umstritten und die Lehrmeinungen wei-

<sup>9)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 38.

chen in dieser Hinsicht stark voneinander ab. Mehrere Völkerrechtler vertreten die Meinung, die Sondervorteile — die sich die Zollunionsstaaten gegenseitig einräumen — könnten auch von den Meistbegünstigungsstaaten beansprucht werden <sup>10)</sup>.

Verteidigt wird diese Ansicht einmal mit dem Hinweis auf die weiterhin bestehenden Zwischenzölle und die selbständigen Zollverwaltungen der Teilnehmerstaaten. Diese ließen darauf schließen, daß immer noch *zwei oder mehrere unterscheidbare Rechtspersönlichkeiten* bestehen und somit ein neues Rechtssubjekt im völkerrechtlichen Sinn nicht begründet werde. Werde aber eine neue Rechtspersönlichkeit nicht geschaffen, so richteten sich die Meistbegünstigungsansprüche dritter Staaten wie bis anhin an die einzelnen Staaten, die deshalb die zwischen den Teilnehmern an einer unvollkommenen Zollunion vereinbarten Bevorzungen den meistbegünstigten Staaten nicht vor enthalten könnten.

Im Gegensatz hierzu könne bei der vollkommenen Zollunion — so argumentieren diese Völkerrechtler weiter — der Meistbegünstigungsanspruch auf Gleichbehandlung mit dem Zollunionspartner deshalb nicht geltend gemacht werden, weil anstelle der beiden handelspolitisch unabhängigen Staaten eine *neue Rechtspersönlichkeit* getreten sei. Es werde also nicht eine Vorzugsstellung zwischen den beiden Staaten geschaffen, sondern durch die Zolleinigung völkerrechtlich ein neues Rechtssubjekt begründet und damit die für den Meistbegünstigungsanspruch notwendige Voraussetzung — Gewährung von Vorteilen an dritte Staaten — ausgeschlossen.

Zur Kritik dieser Lehrmeinung — nach der die Entscheidung über die Rechte des meistbegünstigten Staates davon abhängt, ob durch die Zollunion eine neue völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit begründet worden ist oder nicht — muß die Frage aufgeworfen werden, ob das Kriterium der Schaffung eines neuen Rechtssubjektes im völkerrechtlichen Sinn für das zu lösende Problem genügen kann. Dem ist m. E. *nicht* so, weil auch durch den Abschluß einer vollkommenen Zollunion nicht notwendigerweise ein neues Rechtssubjekt entsteht.

<sup>10)</sup> Vergleiche zum Beispiel:

Gruntzel, J: System der Handelspolitik, 3. Auflage Wien 1930, Seite 382;  
Bosc, L: Zollallianzen und Zollunionen in ihrer Bedeutung für die Handelspolitik der Vergangenheit und Zukunft, Berlin 1907, Seit 78 ff;  
Jastrow, J: Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung, Leipzig 1915, Seite 14;  
Schraut, M: a. a. O., Seite 117.

Für die Begründung eines solchen muß vorausgesetzt werden, «daß insbesondere die Handelsverträge der sonst voneinander bei Vertragsabschlüssen auch für die Dauer des Zollunionsvertrages grundsätzlich völlig unabhängigen, ihre selbständige Völkerrechtssubjektivität weiter bewahrenden Vertragspartner *zusammen durch ein gemeinsames Organ* geschlossen werden, das die beiden Völkerrechtssubjekte in außenwirtschaftlichen Belangen überhöht und Organ des neuentstandenen Außenwirtschaftsrechtssubjektes ist»<sup>11)</sup>.

Diese Rechtssubjektivität kann der Zollunion wohl zukommen, ist ihr aber keineswegs wesentlich. Auch der ständige internationale Gerichtshof im Haag zählt die Begründung einer neuen Rechtspersönlichkeit nicht zu den Wesensmerkmalen einer Zollunion<sup>12)</sup>.

Aus diesem Grund muß m. E. die Frage der Rechtspersönlichkeit als Unterscheidungsmerkmal dafür, ob der meistbegünstigte Staat die zwischen den Zollunionspartnern eingeräumten Zollzugeständnisse beanspruchen kann oder nicht, fallen gelassen werden.

Eine andere Meinung betrachtet die unvollkommene Zollunion einfach als *Präferenzvertrag*. Die niedrigeren Zwischenzölle sind Vorzugszölle, die den Meistbegünstigungsansprüchen Dritter unterliegen. Diese Auffassung nimmt auf die wirtschaftlich notwendigen Zwischenzölle bei der Gründung einer Zollunion gar keine Rücksicht und verunmöglicht damit eine stufenweise und allmähliche Annäherung an die vollkommene Union. Da aber der plötzlichen Begründung eines vollkommenen Zollvereins — wie bereits erwähnt — sehr große um nicht zu sagen unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen, muß die obige Ansicht als der Zollunion überhaupt abträglich betrachtet werden.

Einige Gelehrte vertreten eine in der anderen Richtung über das Ziel hinausschießende Auffassung. Sie wurde in Oesterreich entwickelt und hatte — so wird von ihr gesagt<sup>13)</sup> — vor allem den wirtschaftlichen Anschluß Oesterreichs an Deutschland im Auge. Die Lehre geht davon aus, daß einem vollkommenen Zollverein ältere Meistbegünstigungsverträge nicht im Wege stehen und schließt daraus

---

11) Haberler, G: a. a. O., Seite 37.

12) Vergleiche Publikationen des Haager Gerichtshofes Serie A/B, Nr. 41.

13) Kellner, G: a. a. O., Seite 63.

Meine, H: a. a. O., Seite 42.

weiter<sup>14)</sup>: Wenn die größere Sache, nämlich die vollkommene Zollunion gestattet ist ohne Meistbegünstigungsansprüche zu verletzen, um wieviel mehr muß die unvollkommene Zollunion als die kleinere Sache zulässig sein. Diese Ueberlegung beruht auf dem logischen Schluss *a maiori ad minus*. In der Tat werden durch die unvollkommene Zollunion die Interessen der ausländischen Konkurrenten weniger getroffen als durch die vollkommene, denn im ersten Fall umfaßt ihre Benachteiligung nur die Differenz zwischen den Außen- und den Binnenzöllen, währenddem im zweiten Fall ihre Hintansetzung den vollen Betrag der die Zollunion umgebenden Zölle ausmacht.

Diese Ueberlegung ist aber unzulässig, weil beim Vergleich zwischen den beiden Arten von Zollunionen nicht zwei verschiedene Grössen einer gleichen Sache einander gegenübergestellt werden, sondern zwei qualitativ verschiedene Dinge.

Die *a maiori*-Lehre neigt dazu, überhaupt alle Vorzugsverträge als Ausnahmen von der Meistbegünstigung zu rechtfertigen. Es besteht die große Gefahr, daß sie allzuleicht Hand dazu bietet, unter einer vorgetäuschten unvollkommenen Zollunion alle beliebigen Präferenzen zu schaffen.

Die richtige Auffassung muß daher m. E. mit Haberler<sup>15)</sup> auf einer mittleren Linie gesucht werden. Zwischenzölle fallen nicht unter die Meistbegünstigung, sofern nicht unter dem bloßen Vorwand einer Zollunion die Umgehung der Ansprüche meistbegünstigter Staaten bezweckt werden soll. Die Schwierigkeit ist die, zwischen einer unvollkommenen Zollunion und einem bloßen Handelsvertrag mit gewollter gegenseitiger Zollbevorzugung zu unterscheiden. Ob die Absicht zur Verletzung der Meistbegünstigung vorliegt oder nicht, muß von Fall zu Fall entschieden werden. Indizien für ernsthafte Zollunionsabsichten sind etwa die Niedrigkeit der Zwischenzölle sowie insbesondere ihre zeitliche Begrenzung, dann auch die vorgesehene stufenweise Reduzierung. Die Beurteilung eines als unvollkommene Zollunion ausgegebenen Vertrages wird aber in starkem Maß von den besonderen Umständen und der wirtschaftlichen und politischen Machtstellung abhängen. Zudem ist eine scharfe Abgrenzung gegen das Präferenzabkommen unmöglich. Im Grenzbereich wird die Entscheidung daher unsicher und willkürlich sein.

<sup>14)</sup> Vergleiche für die folgende Darstellung vor allem Schilder, S: a. a. O., Seite 11 ff.

<sup>15)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 39.

Wirtschaftlich ist die Zollunion zu begrüßen. Sie hat größere Wirtschaftsräume, eine intensivere zwischenstaatliche Arbeitsteilung und eine Steigerung des Sozialproduktes der Beteiligten zur Folge. Kleinststaaten ermöglicht sie, die Vorteile des Großbetriebes und der Massenproduktion auszunützen. Daneben haften ihr allerdings auch Reibungsverluste an, die bei der Umstellung auf veränderte Verhältnisse unvermeidlich sind.

### 3. Die Kolonialklausel.

Zu den allgemein anerkannten Ausnahmen von der Meistbegünstigung zählt auch die Begünstigung der Kolonien. Sie unterscheidet sich aber von den beiden behandelten Beschränkungen dadurch, daß sie einer ausdrücklichen Vereinbarung bedarf<sup>16)</sup>. Diese Stellungnahme erklärt sich aus der geschichtlichen Entwicklung der Beziehungen zwischen Mutterland und Kolonien. Die allmähliche Emanzipation der Kolonien brachte eine zunehmende Lockerung der wirtschaftlichen und politischen Bande mit sich.

Das Vorzugsverhältnis zwischen Mutterland und Kolonien wird in verschiedenartiger Weise geregelt, je nach dem inneren Zusammenhang zwischen den Gebieten. Eine enge Bindung zeigt sich etwa in der Weise, daß Mutterland und Kolonien eine Art Zollunion bilden, wobei die Zollorganisation des Mutterlandes auch auf die Kolonien Anwendung findet. Der gegenseitige Warenaustausch erfolgt zollfrei wie innerhalb eines einheitlichen Zollinlandes. Im Gegensatz dazu können die Bande zwischen der kolonisierenden Macht und ihren Schutzgebieten sehr lose sein und die Kolonien sogar ihre eigene Zollhoheit besitzen, dergestalt, daß die Kolonien ihren Tarif auf die Einfuhr aus dem Mutterland ebenso anwenden wie auf die Einfuhr fremder Staaten. Zwischen diesen extremen Lösungen bleiben zahlreiche Möglichkeiten der Abstufung, die sich voneinander unterscheiden, je nachdem die Kolonialmacht eine Politik der Ausbeutung oder der wohlwollenden Förderung ihrer Untertanengebiete betreibt. Das Sonderverhältnis ist gekennzeichnet durch Vorzugszölle, die den Kolonien im Mutterland und dem Mutterland in den Kolonien gewährt werden und auf die dritte Staaten keinen Anspruch geltend machen können.

---

<sup>16)</sup> Riedl, R.: Ausnahmen von der Meistbegünstigung, a. a. O., Seite 20;  
Brandt, H.: a. a. O., Seite 14.

Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit solcher Abmachungen mit dem Recht der meistbegünstigten Nation ist davon auszugehen, daß *staatsrechtlich* das Mutterland und die Kolonien nicht als zwei unabhängige Staaten anzusehen sind. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dabei die Frage, ob mit der staatsrechtlichen Einheit auch die *handelspolitische* verknüpft ist oder nicht. Davon hängt die Entscheidung über die Vereinbarkeit der Vorzugszölle mit der Meistbegünstigung ab, sofern eine ausdrückliche Regelung nicht getroffen worden sein sollte.

Ist die handelspolitische Einheit gewahrt, was immer dann angenommen werden kann, wenn die Kolonie handelspolitisch nicht als selbständige Rechtspersönlichkeit auftritt, so ist in einer Vorzugsstellung der Kolonien im Verkehr mit dem Mutterland und umgekehrt kein Verstoß gegen die Meistbegünstigung zu sehen, denn «in den Grenzen seines rechtlich einheitlichen Machtbereiches kann ein souveräner Staat natürlich tun und lassen was ihm beliebt»<sup>17)</sup>. Wenn er daher in seinen Handelsverträgen die Vorzugsstellung im Verkehr zwischen Mutterland und Kolonie von der Meistbegünstigung ausnimmt, so ist darin kein Verstoß gegen das Prinzip zu sehen, denn die Meistbegünstigung bezieht sich nur auf Begünstigungen, die fremden Staaten zugesichert werden.

Anders ist die rechtliche Stellung des meistbegünstigten Staates zu beurteilen, wenn Kolonie und Mutterland in derart lockeren Beziehungen zueinander stehen, daß sie wohl staatsrechtlich noch eine Einheit bilden, die Kolonie aber in handelspolitischer Hinsicht selbständig geworden ist. Wenn diese ihren Zolltarif autonom bestimmt und handhabt, selbst als Vertragspartner Handelsverträge schließt, dann fällt die Berechtigung für die Sonderstellung im Verkehr mit dem Mutterland dahin. Diese Stellung von Kolonien trifft auf die Dominions des britischen Commonwealth of Nations zu.

Die Teilnehmer an der Konferenz von Ottawa vereinbarten, daß die zugestandenen Präferenzen innerhalb des Empires nicht auf die Staaten ausgedehnt werden sollten, die das Recht der meistbegünstigten Nation genießen. Diese Beschneidung des Meistbegünstigungsrechtes wird von den anderen Handelsmächten stark bestritten mit dem

<sup>17)</sup> Schumacher, H: Meistbegünstigung und Zollunterscheidung (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 155) München/Leipzig 1915, Seite 124.

Hinweis, das Präferenzsystem mit den Dominions — denen in Tarifangelegenheiten die Souveränität zusteht — sei nicht gerechtfertigt.

«Wenn Kolonien in allen anderen Beziehungen als selbständige handelspolitische Subjekte auftreten, dann kann man von ihnen beanspruchen, daß sie es auch dem Grundsatz der Meistbegünstigung gegenüber tun»<sup>18)</sup>.

Diesem Kriterium für die Frage der Vereinbarkeit der kolonialen Vorzugszollbehandlung mit der Meistbegünstigung kommt aber nicht die Bedeutung eines Gewohnheitsrechtssatzes zu, sodaß für eine klare Regelung der Rechtsverhältnisse eine vertragliche Ausnahme — die in der Praxis allgemeine Anwendung findet — zu empfehlen ist.

In den englischen Handelsverträgen werden die Empire-Vorzugszölle von der Meistbegünstigung ausgenommen, indem die letztere lediglich zugesagt wird soweit es sich um *fremde* Länder handelt. Da die britischen Dominions, Kolonien, Schutz- und Mandatsgebiete Teile des britischen Reiches und keine fremden Staaten sind, bleiben sie der Wirkung der Meistbegünstigungsklausel entzogen. Die Klausel hat beispielsweise folgenden Wortlaut:

«Les produits naturels ou fabriqués qui sont à la fois originaires et en provenance du territoire douanier français, à l'exception de ceux énumérés à liste B ci-annexée, bénéficieront lors de leur importation dans le Royaume-Uni des droits les plus réduits, qui sont ou seront appliqués aux produits similaires originaires et en provenance d'un pays *étranger* quelconque»<sup>19)</sup>.

Ergänzend wird in Artikel 2 des Abkommens festgelegt:

«Le traitement de la nation la plus favorisée, tel qu'il est prévu en matière tarifaire à l'article 1<sup>er</sup>, ne s'étend pas:

Aux traitement, préférence ou privilèges qui pourraient, en quelque circonstance que ce soit, s'appliquer exclusivement entre des territoires placés sous la souveraineté de Sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, Empereur des Indes, ou sous la souzeraineté, protection ou mandat de Sa Majesté»<sup>20)</sup>.

Auch in den Verträgen der anderen Kolonialmächte — z. B. Frankreich, Italien, Spanien — wird oder wurde von der Meistbegünstigung die Vorzugsbehandlung ausgenommen, die etwa zwischen

<sup>18)</sup> Schumacher, H: a. a. O., Seite 125.

<sup>19)</sup> Artikel 1. 3 des Handelsabkommens vom 27. Juni 1934 zwischen Frankreich und Großbritannien; Journal Officiel, Frankreich 1934, Nr. 152, Seite 6444.

<sup>20)</sup> daselbst, Artikel 2, a.

dem Mutterland und den Kolonien eingeräumt wird. Mit Ausnahme der Niederlande hat das Präferenzsystem zwischen Mutterland und Kolonie allgemeine Anwendung gefunden.

Beim Verhältnis von Mutterland und Kolonie stellt sich einerseits noch die Frage, ob auch die Erzeugnisse der Kolonien in einem Land, das mit dem Mutterland im Meistbegünstigungsverhältnis steht, die Meistbegünstigung genießen. Andererseits fragt sich, ob die Erzeugnisse eines Landes, das im Mutterland die Meistbegünstigung genießt, auch in den Kolonien Anspruch auf meistbegünstigte Behandlung haben. Zu erörtern ist also, ob die zwischen zwei Staaten vereinbarte Meistbegünstigung auch auf die Erzeugnisse ihrer Kolonien anwendbar ist und ob sie sich umgekehrt auch auf die Einfuhr nach diesen Kolonien erstreckt, wobei natürlich die Vorzugsverhältnisse zwischen Mutterland und Kolonie außer Diskussion stehen.

In der Praxis sind beide Wege eingeschlagen worden. Vielfach wird bei der Abmachung, daß die mit dem Mutterland geschlossenen Verträge ohne weiteres auch für die Kolonien gelten, ein Vorbehalt stipuliert, wonach die Kolonialmacht oder eine der Kolonien durch Erklärung die Wirkung des Vertrages für eine oder alle Kolonien ausschließen können. Wurde vertraglich vereinbart, die vom Mutterland geschlossenen Abkommen sollen für die Kolonien keine Geltung haben, so wird öfters die Möglichkeit offen gehalten, durch entsprechende Erklärungen der Kolonialmacht oder der Kolonialregierungen die Wirkung des fraglichen Vertrages auf die Kolonien auszudehnen. Zu prüfen ist, was im Zweifelsfall anzunehmen ist, wenn keine ausdrückliche Regelung getroffen wurde. In dieser Beziehung ist zu bemerken, daß «die Meistbegünstigungsklausel der Handelsverträge, soweit nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges verfügt wird, im allgemeinen nur für das Gebiet des Mutterlandes gilt» <sup>21)</sup>.

Eine Ausdehnung auf die Kolonien findet nur statt, wenn das Anwendungsgebiet der Meistbegünstigungsklausel durch besondere Verfügungen sinngemäß erweitert worden ist. Unbestritten ist diese Auffassung allerdings nicht <sup>22)</sup>, doch entspricht sie der herrschenden

<sup>21)</sup> Riedl, R: Ausnahmen von der Meistbegünstigung, a. a. O., Seite 9.

<sup>22)</sup> Anderer Ansicht ist z. B. Trescher, E: Vorzugszölle, Berlin 1908, Seite 170: «Im Zweifel gelten die Meistbegünstigungsabreden, die das Mutterland mit anderen Staaten eingeht, auch ohne ausdrückliche Vereinbarung für die handelspolitisch abhängigen Besitzungen».

Ansicht in der Praxis und ist auch vom Völkerbund in seinem Bericht über die Meistbegünstigungsklausel <sup>23)</sup> anerkannt worden.

#### 4. Die Regionalklausel.

Durch die Regionalklausel wird in die zweiseitigen Handelsverträge die Vereinbarung aufgenommen, daß der eine Vertragspartner darauf verzichtet, Vorzugszölle und andere Sonderbegünstigungen, die der andere Vertragspartner gewissen Drittstaaten zukommen läßt, gestützt auf die Meistbegünstigung für sich zu beanspruchen. Sie bezweckt also die Schaffung eines Vorzugsverhältnisses zwischen zwei oder mehreren Staaten. Diese Abreden sind von den bereits bekannten Beschränkungen der Meistbegünstigung verschieden, denn einerseits gehen sie weit über das hinaus, was unter dem Titel der Erleichterung des Grenzverkehrs verabredet wird ohne andererseits ein so enges Verhältnis zu begründen, wie es die Zollunion darstellt. Vom kolonialen Vorzugsverhältnis unterscheiden sie sich dadurch, daß eine staatsrechtliche Zusammengehörigkeit der Staaten, zwischen denen die Bevorzugung errichtet werden soll, nicht besteht.

Die Begründung für die Begünstigungen ist in der nachbarlichen Lage zweier oder mehrerer Länder zu sehen oder im Zusammengehörigkeitsgefühl von Staaten, die sich geographisch, geschichtlich, durch nationale Verwandtschaft ihrer Bevölkerung oder durch wirtschaftliche Zusammenhänge nahe stehen. Die Berechtigung dieser Ausnahmen von der Meistbegünstigung ist vom Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes anerkannt worden <sup>24)</sup>.

Es gilt als allgemeine Regel, die regionalen Vorzugszölle durch besondere Regionalklauseln von der Meistbegünstigung auszuschließen, denn auf Grund eines allgemein anerkannten Rechtssatzes können

<sup>23)</sup> Völkerbundschrift C 138 M 53, 1929 II.

<sup>24)</sup> Die zweite Kommission der elften Völkerbundsversammlung hat folgende Anschauung vertreten:

«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 vorneherein zu verurteilen überaus unklug wäre. Auf der andern 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.»

diese Begünstigungen nicht beansprucht werden. Sie haben deshalb nur gegenüber jenen Staaten Bestand, die einem bezüglichen Vorbehalt in den Handelsverträgen zugestimmt haben. Möglich ist allerdings, daß sich die eine oder andere dieser Vertragsklauseln zu völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht entwickelt. Die Tendenz der Entwicklung geht nach Herausbildung und allgemeiner Anerkennung von Gewohnheitsrechtssätzen.

Die Vorbehalte regionaler Art haben weite Verbreitung gefunden:

Durch die *«nordische Klausel»* werden in den Handelsverträgen die Dänemark, Schweden und Norwegen abschließen, alle Sonderbegünstigungen von der Meistbegünstigung ausgenommen, die sich diese drei skandinavischen Staaten für ihren gegenseitigen Verkehr einräumen.

Gleich haben sich die baltischen Staaten verhalten, indem sie durch die *«baltische Klausel»* oder *«Randstaaten-Klausel»* die sich gegenseitig und die an Rußland gewährten Vorteile von der Meistbegünstigung ausgenommen haben. Rußland hat in seine Handelsverträge einen Vorbehalt aufgenommen für alle Vorrechte und Erleichterungen, welche die Union der sozialistischen Sowjet-Republiken einem solchen Staat gewährt, der früher Bestandteil des ehemaligen russischen Reiches war. Den gleichen Vorbehalt stipulierte Rußland für die Vorteile, die es den angrenzenden Kontinentalstaaten Asiens zukommen läßt. Eine solche Klausel hat zum Beispiel folgenden Wortlaut:

«Sont exceptés de la clause de la nation la plus favorisée les fa-  
veurs, les avantages et les privilèges actuellement accordés ou qui  
pourraient être accordés ultérieurement par l'Union des Républiques  
Soviétiques Socialistes aux voisins de l'Asie continentale, ainsi qu'à  
l'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie» <sup>25)</sup>).

In den Handelsverträgen der Türkei kehrt regelmäßig die sogenannte *«osmanische Klausel»* wieder. Sie sagt, daß sich die Meistbegünstigung nicht auf die besonderen Vorteile oder Bindungen erstreckt, welche zwischen der Türkei und den seit 1923 vom osmanischen Reich getrennten Ländern hinsichtlich der Zolltarife oder allgemein in wirtschaftlicher Beziehung gegenwärtig bestehen oder in Zukunft bestehen werden.

<sup>25)</sup> Artikel 6 des vorläufigen Handelsabkommens vom 5. September 1935 zwischen Belgien-Luxemburg und Rußland, *Moniteur Belge*, 1936, Nr. 262, Seite 5854.

Bulgarien behält sich von der Meistbegünstigung eine Ausnahme vor hinsichtlich der Vorteile, die es seinen Nachbarstaaten Griechenland, Jugoslawien, Rumänien oder Türkei einräumt.

Die «*iberische Klausel*» umfaßt die Sonderbehandlung, die sich die beiden Staaten der iberischen Halbinsel gewähren. Sie greift aber auch auf die früheren Kolonien in Süd- und Mittelamerika über. Portugal beschränkt das Vorzugsverhältnis auf Brasilien, während Spanien die Sondervorteile ausnimmt, welche irgendeiner hispano-amerikanischen Republik eingeräumt werden.

Eine wirtschaftliche Bevorzugung wird auch in *Südamerika* angestrebt, indem durch die südamerikanischen Klauseln die Meistbegünstigung nur gewährt wird, wenn es sich um Begünstigungen handelt, welche einem europäischen Land oder den Vereinigten Staaten zukommen.

Die *zentralamerikanischen Republiken* Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador und Honduras betrachten die gegenseitigen Zugeständnisse als von der Meistbegünstigung ausgenommen.

Eine Ausnahme dieser Art wird auch von den *Vereinigten Staaten* konsequent in ihre Handelsverträge aufgenommen, wonach die Begünstigungen an Kuba von der Meistbegünstigung nicht erfaßt werden:

«Die Vergünstigungen, die die Vereinigten Staaten von Amerika, ihre Gebiete und Besitzungen, die Philippineninseln oder die Panamakanalzone einander oder der Republik Kuba einräumen oder in Zukunft einräumen werden, sind von der Anwendung dieses Abkommens<sup>26)</sup> ausgenommen»<sup>27)</sup>.

Ebenso kennt auch *Japan* eine Beschränkung der Meistbegünstigung zu Gunsten der Vorteile, die es China und der USSR gewährt. Schließlich sei noch die Donaupräferenz erwähnt, die eine Vorzugsstellung für die Agrarerzeugnisse der Staaten Südosteuropas bei ihrer Einfuhr in die westeuropäischen Industriestaaten erstrebt. Daneben bestehen noch eine Reihe weniger bedeutungsvoller Ausnahmen.

Die regionalen Vorzugszölle sind besonders von Riedl<sup>28)</sup>, Schül-

<sup>26)</sup> Das Abkommen sieht die Meistbegünstigung vor.

<sup>27)</sup> Artikel XIII, 3 des Handelsabkommens vom 9. Januar 1936 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika, Eidg. Gesetzsammlung 1936, Nr. 16, Seite 242.

<sup>28)</sup> Riedl, R: Ausnahmen von der Meistbegünstigung, a. a. O.

ler<sup>29)</sup>, dann insbesondere auch von Sommer<sup>30)</sup> befürwortet worden, weil sie dadurch eine engere wirtschaftliche Organisation von Mitteleuropa schaffen wollten.

Gegenüber der Regionalklausel ist nichts einzuwenden, wenn sie in völkischer, geschichtlicher und geographischer Hinsicht eine wirkliche Begründung findet. Eine vorsichtige Haltung zwingt sich der Regionalklausel gegenüber nur auf, weil die Gefahr besteht, daß sie im Zuge der immer mehr zunehmenden Präferenzbestrebungen auch zur Regelung der Handelsbeziehungen solcher Staaten Anwendung findet, die die Voraussetzungen für ihre Verwendung nicht erfüllen.

Der wirtschaftlichen Beurteilung des Systems haben wir einen besonderen Abschnitt gewidmet, in dem eingehend geprüft werden soll, was von der Präferenzierung zu halten ist<sup>31)</sup>.

Von den vielen vertraglichen Vorbehalten zugunsten einer regionalen Bevorzugung haben nur wenige zu einer tatsächlichen Präferenzierung geführt, weil ihnen die Zustimmung der Großmächte versagt blieb. «Regional agreements indeed have been effective only when the contracting parties have been powerful enough to secure recognition of exceptions to most-favored-nation treatment»<sup>32)</sup>.

Der Mißerfolg der angestrebten Gruppierungen der Kleinstaaten ist zu erklären mit der mangelnden Macht, die sie besaßen, um die Anerkennung bei den außenstehenden Großstaaten erreichen zu können. Dieser Umstand ist denn auch der Grund, warum die Zahl der zustandekommenen Präferenzgruppen relativ klein geblieben ist<sup>33)</sup>.

## 5. Die Kollektivvertragsklausel.

Nachdem in den zwischenstaatlichen Beziehungen die handelspolitischen Angelegenheiten in steigendem Maße durch Kollektivverträge geregelt werden, muß eine Lösung gefunden werden für das Ver-

<sup>29)</sup> Schüller, R: Meistbegünstigung und Vorzugsbehandlung in: Die wirtschaftliche Annäherung zwischen dem deutschen Reich und seinen Verbündeten (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 155), München/Leipzig 1916.

<sup>30)</sup> Sommer, L: Neugestaltung der Handelspolitik, Wege zu einem intereuropäischen Präferenzsystem, Berlin/Wien 1935.

<sup>31)</sup> Siehe: Die Meistbegünstigung und das Präferenzsystem, Seite 88 ff.

<sup>32)</sup> Condliffe, J. B.: a. a. O., Seite 299.

<sup>33)</sup> Gordon, M. S.: Barriers to World Trade, a Study of Recent Commercial Policy, New York 1941, Seite 373:

«The extent to which countries included in groups of this sort actually grant preferential treatment to one another has been, and still is, very limited».

hältnis zwischen dem Recht der meistbegünstigten Nation und den Zugeständnissen, die im Schoße des Kollektivvertrages zustande gekommen sind. Die sich stellende Frage ist die, ob Staaten — die an einem Kollektivvertrag nicht teilnehmen — die Begünstigungen beanspruchen können, die für die Teilnehmer aus dem Vertrag resultieren. Steht ihnen dieses Recht gestützt auf den Meistbegünstigungsanspruch zu, den sie mit Signatarstaaten des Kollektivvertrages in zweiseitigen Verträgen vereinbart haben?

Generell ist festzuhalten, daß es sich bei solchen Begünstigungen ganz eindeutig um Konzessionen handelt, die Dritten gewährt werden. Solche Vorteile aber fallen unter die Meistbegünstigung, sodaß die gestellte Frage in bejahendem Sinne zu beantworten ist. Soll eine Ausnahme von der Meistbegünstigung für die Sonderbehandlung durch Kollektivvertrag gemacht werden, so hat dies durch eine entsprechende Klausel in den Handelsverträgen ausdrücklich zu geschehen. Erst wenn die Kollektivvertragsklausel eine international allgemein anerkannte Ausnahme von der Meistbegünstigung geworden ist, muß die obige Stellungnahme revidiert werden. Wie schnell sich die völkerrechtliche Ansicht in dieser Beziehung wandeln wird, ist nicht vorauszusehen.

Das Problem der Berechtigung der in Frage stehenden Ausnahme von der Meistbegünstigung hat den Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes zu eingehenden Studien veranlaßt, die den Zweck verfolgten, die in einem gewissen Grad widerspruchsvollen Empfehlungen der Weltwirtschaftskonferenz von 1927 zu präzisieren. Damals wurde nämlich einerseits der Abschluß mehrseitiger Wirtschaftskonventionen empfohlen, während man andererseits den Staaten nahelegte, an einer möglichst umfassenden Meistbegünstigungsklausel festzuhalten. Die beiden Ziele zu verwirklichen war nicht möglich. In gewissen Fällen wäre es nämlich für die Länder von geringem Interesse gewesen, sich einer mehrseitigen Wirtschaftskonvention anzuschließen und die damit verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen, wenn sie die für die Vertragsmitglieder geltenden Vorteile unter Berufung auf die in die zweiseitigen Verträge aufgenommene Meistbegünstigungsklausel ohne weiteres hätten erhalten können. Da man die im Interesse einer intensiven Weltwirtschaft als nützlich befundenen mehrseitigen Handelsverträge nicht entwerten wollte, blieb nichts anderes übrig, als die durch diese Verträge gewährten Zugeständnisse der Meistbegünstigung

vorzuenthalten. Allerdings mußte dieser Vorbehalt den vorgebrachten Bedenken einer solchen Beschränkung der Meistbegünstigung Rechnung tragen. Unter diesen Umständen konnte der Wirtschaftsausschuß gar keine abschließende Lösung finden. Im Bericht führt er aus<sup>34)</sup>:

«Das Für und Wider der vorgebrachten Argumente ist so bedeutsam, daß der Wirtschaftsausschuß es für den Augenblick nicht für möglich erachtet, zu einer allgemeinen und entscheidenden Lösung dieses schwierigen Problems zu kommen. Jedoch hat er einstimmig erklärt, daß, wenn der Vorbehalt für Kollektivverträge in gewissen Fällen rechtmäßig erscheine, er nur dann gerechtfertigt werden könne, wenn es sich um Kollektivverträge allgemeiner Natur zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen unter den Völkern handle und nicht um Abkommen, die von einigen Staaten für besondere Zwecke abgeschlossen sind und von deren Vorteilen sie auf diese Weise andere ausschließen wollen, obwohl diese letzteren Staaten rechtmäßig ihre Vorteile unter Berufung auf die Meistbegünstigung beanspruchen können.»

Die Frage der Zulässigkeit einer Ausnahme von der Meistbegünstigung zugunsten mehrseitiger Verträge ist durch die Handelsvertragspraxis einzelner Staaten entschieden worden, die eine bezügliche Klausel in ihre Verträge aufgenommen haben. Zu diesen Staaten gehörte auch die Schweiz, die z. B. im Handelsvertrag mit der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion am 26. August 1929 vereinbarte:

«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.»<sup>35)</sup>

Die internationale Handelskammer hat diese Praxis gutgeheißen und lediglich noch die berechtigte Ergänzung beantragt, daß die gleiche Behandlung, wie sie Staaten eingeräumt wird, die sich bereit er-

<sup>34)</sup> S. d. N., Comité économique: Recommandations concernant la politique commerciale (Drucksache C 138 M 53 1929/II) Genf 1929.

<sup>35)</sup> angeführt bei: Oesterreichische Gruppe der Internationalen Handelskammer: Die Handelsverträge der europäischen Staaten, 3. Auflage, Wien 1933, S. IV.

klären, Gegenseitigkeit zu üben, auch auf Staaten Anwendung finden soll, deren autonome Gesetzgebung einen Zustand gewährleistet, wie er durch den mehrseitigen Vertrag für die daran teilnehmenden Staaten herbeigeführt werden soll.

## II. Die sachlichen Beschränkungen

### 1. Die Listenklausel.

Das Recht des meistbegünstigten Staates wird durch diese Klausel derart eingeschränkt, daß nicht mehr jede einem Dritten gewährte Begünstigung beansprucht werden kann, sondern lediglich jene, die auf bestimmte Waren zugesagt worden ist. Von Listenklausel spricht man deshalb, weil entweder die Waren auf die die Meistbegünstigung Anwendung finden soll oder jene, die von ihr ausgeschlossen sein sollen, in einer Liste verzeichnet werden. Im ersten Fall handelt es sich um die *positive*, im zweiten um die *negative* Listenklausel.

Man unterscheidet die einseitige und doppelseitige Listenklausel, je nachdem die listenmäßige Beschränkung der Meistbegünstigung nur von einem oder aber von beiden Vertragspartnern gehandhabt wird.

Die Anwendung der Listenklausel erfolgt aus verschiedenen Motiven. Als Ausdruck einer Machtstellung wird die einseitige Klausel anzusehen sein, deren Gebrauch sich auf Staaten beschränkt, die eine solche Behandlung wegen ungünstigen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht abzuwenden vermögen. Daß eine solche Diskrimination, besonders wenn sie sich gegen einige wenige Staaten richtet, zum Grundsatz der Meistbegünstigung in krassem Gegensatz steht, braucht nicht näher erörtert zu werden.

Die Wirksamkeit der Listenklausel hängt völlig von der Zusammensetzung der Listen ab, wobei aber nicht die Anzahl der nicht unter die Meistbegünstigung fallenden Waren entscheidet, sondern ihre Auswahl. «Je wichtigere Exportartikel im Importlande von der Meistbegünstigungsbehandlung ausgeschlossen sind, desto weniger wertvoll wird die Klausel für das Ausfuhrland sein»<sup>36)</sup>.

<sup>36)</sup> Meine, H: a. a. O., Seite 61.

Der diskriminatorische Charakter der Listenklausel kann abgeschwächt werden, indem die Liste derart zusammengestellt wird, daß alle Waren die im Verkehr zwischen den beiden Vertragspartnern von Bedeutung sind, die Meistbegünstigung genießen <sup>37)</sup>.

In der Praxis trifft die listenmäßige Ausnahme von der Meistbegünstigungsbehandlung gewöhnlich Produkte, die im gegenseitigen Warenverkehr der vertragschließenden Staaten von geringer oder gar keiner Bedeutung sind. Jedes Land wird versuchen, unter allen Umständen zu verhüten, daß seine wichtigen Exportgüter bei der Einfuhr in den Vertragsstaat von der Meistbegünstigung ausgenommen werden.

Es ist allerdings zu bedenken, daß die Liste überhaupt überflüssig wird, wenn sie lediglich bedeutungslose Ausfuhrgüter umfaßt.

In gewissen Fällen scheint die Listenklausel aus wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt zu sein. Sie ermöglicht die Gewährung von Konzessionen an Staaten, von denen infolge ihrer beschränkten Produktionskraft kein Nachteil für die einheimische Wirtschaft zu befürchten ist. Bei voller Meistbegünstigung müßten solche Zugeständnisse verallgemeinert werden, sodaß sie auch Staaten zugute kämen, deren Konkurrenz erstens die Konzessionen gegenüber dem wirtschaftlich schwachen Staat entwertete und zweitens auch in der Binnenwirtschaft nachteilige Wirkungen zeitigte. Käme aber das listenmäßige Vorzugsverhältnis zwischen den beiden Staaten nicht zustande, so würden beide geschädigt, indem mit der Konzession auch die entsprechende Gegenkonzession dahinfallen müßte <sup>38)</sup>.

Die Listenklausel ist vor allem in den Verträgen von Frankreich, Italien, Spanien, Belgien und Griechenland <sup>39)</sup> anzutreffen. Frankreich, das sich dieser Beschränkung mit Vorliebe bediente, ist aber in einer Reihe von Staaten mit seinem Vorgehen nicht durchgedrungen. Es wurde genötigt, den Vertragsstaaten auf allen oder doch den wichtigeren Exportgütern die Meistbegünstigung zu gewähren.

---

<sup>37)</sup> Vergleiche zum Beispiel die listenmäßige Beschränkung der Meistbegünstigung zwischen Frankreich und der Schweiz, Seite 114.

<sup>38)</sup> Vergleiche in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen unter: Die Einwände gegen die unbedingte Meistbegünstigung, Seite 75 ff.

<sup>39)</sup> Vergleiche Bannstein, J. & Leopold, K: Die Handelsverträge des Erdballs, 2. Auflage, Berlin 1931.

Ganz allgemein läßt sich feststellen, daß sich die Methode der listenmäßigen Beschränkung nicht durchzusetzen vermochte<sup>40)</sup>.

## 2. Die Ursprungs- und Herkunftsklausel

Die Formulierung und Gewährung der Meistbegünstigung kann so gedacht sein, daß sich der Meistbegünstigungsanspruch des Vertragspartners nicht auf alle Güter schlechthin erstreckt, sondern lediglich jene umfaßt, die im meistbegünstigten Land erzeugt und hergestellt worden sind (*Ursprungsklausel*) oder aber jene einschließt, die aus dem meistbegünstigten Land eingeführt werden, ungeachtet ob sie dort erzeugt worden sind oder nicht (*Herkunftsklausel*). Die beiden Klauseln werden auch kombiniert in die Handelsverträge aufgenommen.

Von praktischer Bedeutung ist besonders die Ursprungsklausel, da sie auf die vorteilhafte Abwicklung und Förderung des direkten Warenaustausches zwischen den Erzeugerstaaten ausgerichtet ist. Man erkennt sie daran, daß die Meistbegünstigung für die *«aus der Schweiz stammenden Natur- oder Gewerbeerzeugnisse»*<sup>41)</sup> vereinbart wird.

Eine sachliche Beschränkung erfährt die Meistbegünstigung auch etwa durch die für den Veredlungsverkehr, den Warenmuster-, Markt- und Messeverkehr vertraglich getroffenen Sonderregelungen.

### *III. Andere die Meistbegünstigung derogierende Klauseln*

Neben der vertraglichen Beschränkung der Meistbegünstigung in territorialer und sachlicher Hinsicht werden in die Handelsverträge Klauseln aufgenommen, die dem die Meistbegünstigung gewährenden Staat das Recht zuerkennen, beim Eintritt bestimmter Umstände diskriminierende Zölle anzuwenden. Im Gegensatz zur bedingten Meistbegünstigung, die die Anwendung des Prinzips von der Erfüllung der Bedingung einer gleichwertigen Gegenleistung abhängig macht, han-

<sup>40)</sup> Gordon, M. S.: a. a. O., Seite 375: «On the whole, this method of restricting the applicability of the clause in tariff matters has not achieved any widespread popularity.»

<sup>41)</sup> zum Beispiel im Artikel 10 des Handelsabkommens vom 9. Januar 1936 zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika, a. a. O.

delt es sich hier um Bedingungen, deren Erfüllung dem verpflichteten Staat das Recht zur Durchbrechung der versprochenen Meistbegünstigung einräumen.

Eine Klausel dieser Art ist vor allem für die Anwendung von *Antidumping-* und *Ausgleichszöllen* bedeutungsvoll. Zollzuschläge sollen gegenüber einem meistbegünstigten Staat nur dann erhoben werden können, wenn sie im betreffenden Handelsvertrag für genau festgelegte Fälle ausdrücklich vorgesehen worden sind. Ohne Aufnahme eines Vorbehaltes in den Vertrag soll also die Meistbegünstigung nicht durch diskriminierende Zollsätze durchbrochen werden können.

Diese Haltung steht zwischen der Auffassung, die Antidumping- und Ausgleichszölle seien mit der Meistbegünstigung schlechthin unvereinbar, weil sie die von diesem Prinzip gewollte Gleichheit in der Behandlung stark beeinträchtigen und derjenigen, die diese Zollzuschläge als eine legitime Verteidigungsmaßnahme gegen unlauteren Wettbewerb betrachten. Die Lösung dieser Frage wird eng zusammenhängen mit der Abklärung des Begriffs des Dumpings.

Die hier zur Diskussion stehende Klausel hat zum Beispiel folgenden Wortlaut:

«Le traitement de la nation étrangère la plus favorisée ne fait pas obstacle:

Aux mesures de sauvegarde, telles que: surtaxes compensatrices de l'écart des changes, que chacune des hautes parties contractantes pourrait être appelée à prendre, le cas échéant, pour corriger «équitablement» les effets d'une brusque rupture d'équilibre entre la valeur relative de leurs monnaies respectives;

Aux dispositions destinées à combattre le dumping sous toutes ses formes, à la condition qu'elles soient appliquées, dans la même mesure et dans les mêmes conditions, à tous les autres pays étrangers où les mêmes causes interviennent» <sup>42)</sup>.

Eine *Preissicherungsklausel* — wie Louise Sommer sie nennt <sup>43)</sup> — hat Großbritannien in einen Handelsvertrag mit Argentinien aufgenommen, wodurch die Einfuhren an argentinischem Kühlfleisch beschränkt werden können, wenn dies mit Hinsicht auf die Preishöhe auf dem englischen Markt notwendig erscheint <sup>44)</sup>. Mit Dänemark hat Großbritannien vereinbart, daß Dänemark — im Falle das Verhält-

<sup>42)</sup> Handelsabkommen vom 12. Mai 1933 zwischen Frankreich und Kanada, Artikel 5 e und f, Journal Officiel, Frankreich 1933, Nr. 134, Seite 6055.

<sup>43)</sup> Sommer, L: a. a. O., Seite 52/53.

<sup>44)</sup> Sommer, L: daselbst.

nis der Einfuhren sich zuungunsten Englands verschiebt — dafür besorgt sein wird, den britischen Gütern ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhalten <sup>45)</sup>).

Es versteht sich, daß Klauseln wie die beiden letzteren mit dem Geist der Meistbegünstigung in krassem Gegensatz stehen. Sie sind jedoch verhältnismäßig selten, weil sie sich nur von Großmächten durchsetzen lassen. Kleineren Staaten würde ein solches Ausnahmeverhältnis durch die Vorstellungen der Großmächte verunmöglicht.

## B. DIE AUTONOMEN BESCHRÄNKUNGEN

Unter diesem Titel sollen jene Eingriffe ins Meistbegünstigungssystem beleuchtet werden, die von den Staaten autonom, d. h. ohne vertraglichen Vorbehalt zur Anwendung gebracht werden. Diese Art Vorzugsbehandlung ist daher mit der Meistbegünstigung juristisch nur zu vereinbaren, wenn sie sich auf einen Gewohnheitsrechtssatz stützen kann, der die Abweichungen von der Meistbegünstigung zu Recht begründet, auch wenn diese nicht ausdrücklich vorbehalten worden sind.

Da sich aber die autonomen Beschränkungen bei weitem nicht alle auf eine Gewohnheitsrechtsnorm berufen können, geben sie sich vielfach nicht offen als das zu erkennen was sie sind.

Sie werden im Versteckten und auf Umwegen gewährt, um den Ansprüchen der Meistbegünstigungsstaaten auf Gleichbehandlung auszuweichen. Die Formen dieser versteckten Präferenzen sind vielfältig. Es sollen im folgenden einige typische Beispiele angeführt werden.

### *1. Die Spezialisierung des Zolltarifs*

Eines der gebräuchlichsten Mittel um die Meistbegünstigung unter Aufrechterhaltung ihres rechtlichen Begriffes zu beschränken, ist die Spezialisierung des Zolltarifs.

<sup>45)</sup> Sommer, L: daselbst.

So lange der Zolltarif nur verhältnismäßig wenige Tarifstellen enthält, ist die Meistbegünstigungsklausel wertvoll. Die einzelne Tarifposition umfaßt dann noch eine Mehrzahl von Waren, sodaß bei einer Zollreduktion auf dieser Position nicht nur der Vertragspartner begünstigt wird, dem im Laufe der Verhandlungen diese Ermäßigung gewährt wird, sondern auch alle jene meistbegünstigten Staaten, deren Waren unter die betreffende Zollstelle zu subsumieren sind. Wird dagegen der Zolltarif in eine Vielzahl von Zollstellen aufgeteilt, die umfassenderen Positionen früherer Tarife in eine Mehrzahl von Stellen untergeteilt und neue Positionen geschaffen, indem noch weitgehend auf die Eigenart der Erzeugnisse der verschiedenen Länder Rücksicht genommen wird, so wird eine Zollreduktion fast ausschließlich dem Verhandlungspartner gegenüber wirksam sein, da der betreffenden Position nur seine Erzeugnisse entsprechen. Die meistbegünstigten Staaten vermögen auf Grund der Meistbegünstigung nichts oder nur sehr wenig zu erreichen, denn ihre Exportgüter treffen auf die bezügliche Tarifstelle nicht zu.

Durch die Spezialisierung des Tarifs gewinnt man also die Möglichkeit, zwischen den verschiedenen Ländern ganz beträchtlich zu diskriminieren.

Es ist zuzugeben, daß die Verfeinerung der Zolltarife im Zusammenhang steht mit der zunehmenden Verschiedenartigkeit der produzierten Güter. Zum großen Teil aber ist sie der Ausdruck jener Anstrengungen, die die Bekämpfung der verallgemeinernden Wirkung der Meistbegünstigung zum Ziel haben.

Wenn die Spezialisierung der Tarife tatsächlich zu einer ungleichen Behandlung der Meistbegünstigungsstaaten führt und damit das Prinzip der Gleichbehandlung durchbricht, so kann sie dennoch rechtlich nicht als Verletzung der Vertragsrechte angesehen werden. Die diskriminierende Zollposition findet auf alle meistbegünstigten Staaten Anwendung. «Daß er (der meistbegünstigte Staat) dieser Zollposition entsprechende Ware nicht liefern kann und daher die Meistbegünstigung für ihn in diesem Fall keinen Vorteil bringt, ist eben ein unglücklicher Zufall» <sup>46)</sup>.

Solange sachlich begründete Interessen durch die Verfeinerung geschützt werden soll, kann man ihr die Berechtigung kaum abspre-

<sup>46)</sup> Haberler. G: a. a. O., Seite 51.

chen. Bestehen wirtschaftlich evidente Unterschiede zwischen ähnlichen Erzeugnissen, so ist an ihrer verschiedenen Zollbehandlung nichts einzuwenden. Bedenklich wird die Spezialisierung erst dadurch, daß nebensächliche Merkmale — denen gar keine wirtschaftliche Bedeutung zukommt — zum Gegenstand selbständiger Positionen gemacht werden. Dadurch wird die Meistbegünstigung verletzt, wenn auch das formale Recht unangetastet bleibt.

Im Bericht des *Committee of experts for the progressive Codification of international law*<sup>47)</sup> führt Wickersham im Zusammenhang mit der Tarifspezialisierung aus:

«There is no objection to the minute classification of articles in tariff schedules so long as they are *reasonable* when, however, they are clearly unreasonable and are really only cloaks to discrimination in fact, the correct interpretation ought to be submitted by both parties to arbitration or judicial determination.»

Was als «*reasonable*» zu gelten hat, dürfte nicht unbestritten sein.

Einige Beispiele mögen illustrieren, welche Mittel und Wege angewendet werden, um durch die Tarifspezialisierung den Meistbegünstigungsverpflichtungen auszuweichen.

Durch die *geographische Spezialisierung* wird die Möglichkeit, zu einem niedrigeren Zoll einzuführen, von einer Voraussetzung abhängig gemacht, die nur von einem Land oder einigen wenigen Ländern erfüllt werden kann. Ein vielzitiertes Beispiel ist die deutsche Tarifposition von 1926, die einen reduzierten Zollsatz für Rinder gewährt, die in einer Höhenlage von mindestens 300 Meter über Meeresspiegel aufgezogen und alljährlich mindestens einen Monat in einer Höhenlage von mindestens 800 Meter über dem Meeresspiegel gesömmert worden sind. Praktisch wirkt sich diese Bestimmung dahin aus, daß die Schweiz einen Vorzugszoll genießt. Dänemark und Holland sind trotz ihres Meistbegünstigungsrechtes von den deutschen Zugeständnissen für Rinder ausgeschlossen, weil sie keine so hoch gelegenen Weiden aufweisen.

Ein anderes Beispiel sind die Zollnachlässe auf Porto-, Madeira-, Marsala-, Chianti- oder Tokayerwein. Da unter der entsprechenden Bezeichnung nur Weine aus bestimmten Gegenden eingeführt werden

---

47) Völkerbundsschrift C 205 M 79 1927 V, Seite 10.

dürfen, können andere Weinländer aus einer solchen Konzession keinen Vorteil ableiten.

Dieselbe Wirkung haben etwa die auf Sorten bestimmten Ursprungs begrenzten Zollnachlässe auf Wurstwaren (Salami-, Cotechini- und Mortadellawurst) oder Käse (Edamer-, Camembert-, Brie-, Gorgonzola-, Emmentalerkäse).

Rußland hat die Tarifspezialisierung in diesem Sinn bei der Festsetzung der Zölle auf Mineralwasser eingesetzt, indem es die Quellen in der Tarifstelle namentlich aufführte und dadurch eine Verallgemeinerung der Zugeständnisse vermied. Für jede Konzession konnte bei jedem Land eine Gegenkonzession eingehandelt werden.

Neben den geographischen Zolltarifspezialisierungen ist es vielfach üblich, besonders bevorzugte Waren in der *Sprache* des einen Vertragsstaates zu bezeichnen, mit dem Ziel, den Anspruch dieser Zollnachlässe durch andere Länder zu erschweren oder zu verunmöglichen. Diese Methode wurde für gewisse ostasiatische Seidenspezialerzeugnisse wie Habutai-, Pongee-, Kohra-, Tussati- oder Tussorgewebe angewendet<sup>48)</sup>.

Ebenso werden Zollbegünstigungen gewährt auf Waren, die hinterlegten *Mustern* entsprechen. Die meistbegünstigten Staaten werden dadurch schlechter gestellt; ihre gleichwertigen Waren, die vielleicht nur etwas von den vereinbarten Bedingungen — die an und für sich nebensächlich sind — abweichen, werden höher belastet.

Auch die Zollkonzession, die von der *Verpackung* einer Ware abhängig gemacht wird, ist mit dem Geist der Meistbegünstigung unvereinbar. Es wird hier die besondere und anderweitig nicht gebräuchliche Verpackungsart einer Ware zum Gegenstand der Begünstigung gemacht. So wurde beispielsweise von Frankreich an Italien eine Zollermäßigung für die Einfuhr von Wein in Strohf Flaschen gewährt. Die Begünstigung bezog sich auf Flaschen, die wie folgt umschrieben werden<sup>49)</sup>:

«Es werden darunter Behälter aus gewöhnlichem Glas von ovaler Form, mit verlängertem Halse verstanden, dessen Rand lediglich geschnitten oder gepreßt ist. Diese Behälter haben ein Fassungsvermögen von ungefähr 2 Litern oder weniger und sind mit einer Hülle aus

<sup>48)</sup> vgl. Posse, H: Meistbegünstigung, a. a. O., Seite 684.

<sup>49)</sup> vgl. Posse, H: daselbst.

Blättern von Sumpfpflanzen der Gattung *Sala* (*typha latifolia*) versehen».

Da eine gleichartige Verpackung in keinem andern Lande Verwendung fand, beschränkte sich der Zollnachlaß auf Italien.

Bei der Frage, ob sich solche Spezialisierungen durchsetzen lassen, spielt oft die politische und wirtschaftliche Machtstellung der beteiligten Staaten die ausschlaggebende Rolle. Serbien mußte z. B. auf die Zollbevorzugung, die es auf den sogenannten «*Glernerartikeln*» — das sind bedruckte Wolltücher besonderer schweizerischer Machart — gewährte, verzichten, da Deutschland intervenierte.

Ueber die Auswirkungen der Tarifspezialisierung gehen die Meinungen auseinander. Die Beurteilung muß vom strukturellen Bau der Wirtschaft der einzelnen Länder ausgehen. Ein Land mit einer vielseitigen Produktion und verzweigtem Absatz wird von der Spezialisierung nur weniger getroffen werden können, als Länder mit einer einseitigen Wirtschaft, die durch Tarifspezialisierung bei den hauptsächlichlichen Exportgütern leicht empfindlich verletzt werden können.

In welchem Maß die Wirkungen der Meistbegünstigungsklausel durch die Spezialisierung der Zolltarife abgeschwächt werden, ist eine schwer zu entscheidende Frage<sup>50)</sup>. Meiner Meinung nach werden die Auswirkungen der Spezialisierung übertrieben.

## II. Die verkehrswirtschaftlichen Maßnahmen

Die Meistbegünstigung kann unter Aufrechterhaltung ihres rechtlichen Begriffes auch dadurch umgangen werden, daß Maßnahmen verkehrswirtschaftlicher Art ergriffen werden. Eine unterschiedliche Behandlung läßt sich vor allem zwischen der Land- und See-Einfuhr, zwischen der direkten und indirekten Einfuhr und bei der Festsetzung der Frachttarife bewerkstelligen.

Soll die *verschiedene Beschaffenheit der zu überschreitenden*

<sup>50)</sup> Gordon, M. S. a. a. O., Seite 371:

«It is sometimes maintained that the clause has been weakened through refinement of tariff classifications undertaken for the purpose of creating artificial distinctions between the products of different countries, but whether this sort of activity has really made possible extensive discrimination is a debatable point.»

*Grenze* zum Gegenstand nicht einer rechtlichen, wohl aber einer tatsächlichen Bevorzugung gemacht werden, so werden die Zollsätze an der Landgrenze von denen an der Seegrenze verschieden hoch angesetzt. In Uebereinstimmung mit der Meistbegünstigung kommen diese Sätze allen gegenüber zur Anwendung, die auf dem Land- oder Wasserwege Waren in das betreffende Land einführen. Wenn die Seezölle niedriger sind — so wollen wir annehmen — besteht wohl für jeden Staat die Möglichkeit, seine Güter auf dem Wasserwege einzuführen und damit die günstigeren Sätze zu genießen. Tatsächlich aber liegt eine Bevorzugung jener Staaten vor, für die infolge ihrer geographischen Lage der Wasserweg als der gegebene erscheint, währenddem die Länder benachteiligt sind, für die aus dem gleichen Grund der Wasserweg nur eine geringe oder gar keine Bedeutung haben kann. «Die Rechte sind nach wie vor für alle Meistbegünstigten gleich; nur in der Möglichkeit ihrer Ausnützung ergeben sich Unterschiede»<sup>51)</sup>.

Unter anderem sind in den Zolltarifen Rußlands die Teezölle bei der Einfuhr über die ostsibirische Landgrenze niedriger angesetzt worden als beim Bezug zur See über die europäische Grenze. Damit wurde beabsichtigt, die Benützung des langen Weges auf den russischen Staatseisenbahnen zu fördern.

Die Einfuhr kann auch derart verschiedenartig behandelt werden, daß eine Unterscheidung zwischen direkt und indirekt eingeführten Waren gemacht wird, jenachdem die Güter aus dem Ursprungsland *direkt ohne Zwischenlagerung* ins Bestimmungsland gesandt werden oder aber das letztere *«im gebrochenen Verkehr»*, unter Umladung in einem Zwischenhafen erreichen. Die Konventional- und Minimalzölle werden lediglich auf die unmittelbare Einfuhr angewendet, währenddem auf die mittelbare Einfuhr ein Zuschlag — die sogenannte *«Surtaxe d'entrepôt»* — erhoben wird.

Rechtlich ist in dieser Maßnahme keine Verletzung der Meistbegünstigung zu sehen, da jedes Land die Möglichkeit hat, sich an der direkten Einfuhr zu beteiligen. Praktisch kommt dies aber für manche Länder nicht in Betracht, da ihnen die geographische Lage eine direkte Einfuhr nicht erlaubt oder aber eine solche nur unter Ablenkung des Handels auf längere und teurere Verkehrswege möglich ist. Der Export dieser Staaten wird also trotz der rechtlichen Aufrecht-

<sup>51)</sup> Schumacher, H: a. a. O., Seite 102.

erhaltung der Meistbegünstigung benachteiligt. Der Zweck der Maßnahme ist die Förderung der eigenen Schifffahrt und die Intensivierung der unmittelbaren Handelsbeziehungen mit dritten Staaten. Geschädigt werden dadurch die Länder, die sich in ausgedehntem Maße mit dem Zwischenhandel befassen.

Als Beispiel sei Frankreich erwähnt, das einen besonderen Tarif besitzt mit «Zuschlagszöllen auf Erzeugnisse außereuropäischen Ursprungs bei der Einfuhr aus europäischen Ländern»<sup>52)</sup>. Kanada kennt eine Begünstigung für die Waren, die unmittelbar aus dem Hafen eines meistbegünstigten Staates eingeführt werden. Damit wird das Mutterland bevorzugt, das bereits direkte Dampferlinien besitzt. Daneben wird andern Staaten nahegelegt, unmittelbare Dampferverbindungen mit Kanada zu errichten<sup>53)</sup>.

Hinzuweisen ist noch auf die Unterscheidung, die hinsichtlich der Zollbehandlung gemacht wird zwischen der Einfuhr von Waren auf Seeschiffen des Ursprungs- oder Bestimmungslandes und anderen Importen. Im Einzelfall sei hier — so wird etwa argumentiert — ein Land vor dem andern bevorzugt, im Ganzen aber sei dies nicht der Fall, weil jeder Staat als Ursprungsland in Frage kommen kann<sup>54)</sup>. Tatsächlich läuft diese Praxis auf eine Bevorzugung der seefahrenden Nationen und auf die Förderung der eigenen Schifffahrt hinaus.

Eine weitere Möglichkeit, um durch verkehrswirtschaftliche Maßnahmen die Meistbegünstigung zu beschränken, ist die *verschiedene Festsetzung der Frachtsätze* bei der Einfuhr aus den meistbegünstigten Staaten. Allerdings muß vorausgesetzt werden, daß der Staat einen ausschlaggebenden Einfluß auf die Tarifgestaltung der fraglichen Verkehrsmittel hat, also besonders auf die Eisenbahnen oder auch die Binnenschifffahrt. Die differenzielle Behandlung wird durch ungleich hohe Eisenbahntarife für Transporte von den verschiedenen Grenzpunkten des Landes erreicht. Dies verletzt die Meistbegünstigung formell nicht, da jeder Staat diese Frachtsätze für sich in Anspruch nehmen kann, indem er seine Ware an dem gewissen Grenzpunkt verfrachtet. In Tat und Wahrheit aber werden durch diese Tarifpolitik die Länder bevorzugt, die an jenen Grenzpunkten liegen, wo die niedrigeren Frachtsätze zugebilligt werden.

52) Vgl. Schilder, S: a. a. O., Seite 35.

53) Meine, H: a. a. O., Seite 88.

54) Schumacher, H: a. a. O., Seite 109.

### III. Der administrative Protektionismus

Wir besprechen unter diesem Titel jene autonomen die Meistbegünstigung beeinträchtigenden Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der staatlichen Verwaltungstätigkeit ergriffen werden. Ihre Anwendung ist mannigfaltig, denn überall — sei es bei der Bewertung der Zollwaren, der Tarifierung, der Zollberechnung oder bei Zollstrafen — bietet sich die Möglichkeit, durch willkürliche Auslegung der Gesetzesbestimmungen die Meistbegünstigung zu entwerten.

Bei der Festsetzung des amtlichen Wertes einer einzuführenden Ware können beispielsweise andere Gesichtspunkte in Betracht gezogen werden als für den einführenden Kaufmann maßgebend sind. Fußt die Wertangabe des Importeurs auf den Herstellungskosten in Europa, so kann die Schätzung bei der Einfuhr in den Vereinigten Staaten gleichwohl auf den dortigen Produktionskosten beruhen, um einen höheren Warenwert der Verzollung zu unterwerfen.

Da die zu treffenden Maßnahmen dem Gutdünken der Regierung und den ausführenden Organen überlassen sind, entziehen sie sich vielfach der Kenntnis der Oeffentlichkeit, wodurch eine wirksame Bekämpfung sehr erschwert wird. Es erweisen sich deshalb die vertraglichen Abmachungen, nach denen die Meistbegünstigung ausdrücklich auf das *Verzollungsverfahren* ausgedehnt wird<sup>55)</sup>, von wenig praktischem Wert.

«Das Gefährliche dieser Methode liegt darin, daß es sich sozusagen um einen unsichtbaren, unangreifbaren Gegner handelt, dem immer der Rückzug in ein Gestrüpp von kautschukartig dehnbaren Verordnungen und Bestimmungen offen steht»<sup>56)</sup>.

Eine diskriminierende Behandlung gewisser Güter und damit gewisser Staaten kann auch unter dem Deckmantel von *veterinär- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften* und ähnlichen Erlassen beabsichtigt werden, die regelmäßig in den Handelsverträgen vorbehalten

55) Das angeführte schweizerisch-amerikanische Handelsabkommen vom 9. Januar 1936 sieht z. B. vor, daß sich die Meistbegünstigung beziehen soll auf . . . «sowie die Art der Erhebung der Abgaben, die Regeln, Förmlichkeiten und Lasten, denen die Zollabfertigung der Waren unterliegen könnte.»

56) Kellner, G: a. a. O., Seite 100.

werden. Ein solcher Vorbehalt hat zum Beispiel den folgenden Wortlaut:

«Unter der Bedingung, daß unter gleichen Verhältnissen keines der beiden Länder das andere ungerechtfertigterweise zugunsten eines dritten Landes unterschiedlich behandle, finden die Bestimmungen dieses Abkommens keine Anwendung auf Verbote oder Beschränkungen, die

1. aus sittlichen oder menschenfreundlichen Gründen erlassen werden;
2. den Schutz des menschlichen Lebens oder der menschlichen Gesundheit, der Tiere oder der Pflanzen zum Gegenstand haben;
3. in Gefängnissen hergestellte Waren oder
4. die Anwendung von Polizeivorschriften oder Fiskalgesetzen betreffen» <sup>57)</sup>.

So berechtigt Vorsichts- und Schutzmaßnahmen in diesen Belangen an und für sich sind, so sehr können sie einer ungerechtfertigten Intervention des Staates zugunsten oder zum Nachteil bestimmter Produkte und Staaten als Vorwand dienen.

Die Willkür muß sich besonders nachteilig da auswirken, wo etwa selbst das Beschwerdeverfahren ungenügend geregelt ist und ein wirksames Vorgehen gegen die bürokratischen Auswüchse nicht garantiert. Ob in einem solchen Fall die Durchsetzung eines Meistbegünstigungsanspruches im Prozeßweg versucht oder der Weg von Vergeltungsmaßnahmen beschritten werden soll, ist eine taktische Frage.

In engem Zusammenhang mit den erwähnten Maßnahmen stehen auch die gesetzlichen Erlasse, wonach die eingeführten Waren eine ausdrückliche *Bezeichnung ihrer Herkunft* tragen müssen. Dadurch ging man von der früheren Uebung ab, die ausländischen Waren nur an der Grenze von den inländischen zu unterscheiden. Nach ihrem Uebergang vom Ausland ins Inland hörte früher ihre Unterscheidung auf. Durch die Bezeichnung der Ware wird ihr Auslandcharakter auch im Inland beibehalten und dadurch benachteiligt, weil man in parallelen Anstrengungen an das Nationalgefühl des Bürgers appelliert und ihn zu beeinflussen versucht, die einheimischen Produkte vorzuziehen. Die Vorschrift allein, die Güter mit einer Aufschrift «*made in . . .*» zu versehen, verstößt an sich noch nicht gegen die Meistbegünstigung, da sie gegenüber allen Staaten zur Anwendung kommt. Auch gegen den Geist der Meistbegünstigung verstößt dieses

<sup>57)</sup> Art. XIV, 3 des zitierten schweizerisch-amerikanischen Handelsabkommens vom 9. Januar 1936.

Vorgehen nicht, solange damit lediglich die Erziehung der Bevölkerung zur Bevorzugung einheimischer Erzeugnisse bezweckt wird. Bedenklich aber wird diese Praxis, wenn die Festhaltung des Auslandscharakters — obwohl allgemein dem Ausland gegenüber angeordnet — nur für gewisse einzuführende Güter vorgeschrieben ist. Müssen beispielsweise zum Schutz der inländischen Schuhindustrie die fremden Schuhprodukte als solche gekennzeichnet werden, so richtet sich diese Vorschrift gegen bestimmte Staaten, gegen die Staaten nämlich, für die der Schuhexport im Rahmen der Gesamtausfuhr bedeutungsvoll ist. Ein Land kann also dadurch diskriminiert werden, daß man für die Produkte — für die dieses Land als Hauptlieferant in Frage kommt — die Bezeichnung des Ursprungs verlangt. Im Zusammenhang mit gleichzeitigen Aktionen für die Bevorzugung einheimischer Produkte kann daraus eine schwere Benachteiligung resultieren.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß der Staat — indem er selbst als Nachfrager auf dem Markt auftritt — eine nicht unbedeutende Umgehung der Meistbegünstigung vornehmen kann. Für gewisse Güter, wie die Heeresausrüstung, ist er der alleinige Käufer, für andere ein sehr wichtiger. Gibt er beim Einkauf im Ausland gewissen Staaten den Vorzug, so wird den Konkurrenten, auch wenn sie preislich und qualitativ ebenbürtig sind, die Meistbegünstigung nichts nützen. Nicht nur durch diese direkten Bevorzugungen nimmt der Staat eine unterschiedliche Behandlung vor, sondern auch durch die indirekte Beeinflussung und Kontrolle, die er etwa auf private Unternehmungen auszuüben vermag. Die Gleichstellung durch Gewährung der Meistbegünstigung ist wertlos, wenn die Vergebung staatlicher Aufträge nach anderen als marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt <sup>58)</sup>.

Da wo der Außenhandel ganz in den Händen des Staates liegt und der Handel mit dem Ausland ausschließlich durch das Außenhandelsmonopol geregelt wird, ist die Wahrscheinlichkeit der einseitigen Bevorzugung gewisser Staaten ganz besonders groß, denn wirtschaftliche Gesichtspunkte werden vielfach hinter rein politischen Erwägungen zurücktreten. Der Wert der etwa von solchen Staaten zugesicherten Meistbegünstigung ist äußerst problematisch.

<sup>58)</sup> Vergleiche in diesem Zusammenhang die Ausführungen im dritten Kapitel, Seite 63 ff.

## Drittes Kapitel

### Die Durchbrechung der Meistbegünstigung

Die hier zu behandelnden Eingriffe in die Meistbegünstigung sind ganz besonderer Art. Während die Beschränkungen des Grundsatzes die Funktion der Zölle nicht beeinträchtigen, heben die *quantitativen* und *währungspolitischen Maßnahmen* die Wirkung der Zölle zum Teil auf.

Von Durchbrechung der Klausel zu sprechen ist m. E. deshalb richtig, weil durch die direkte staatliche Regelung des Handels das Markt- und Preisgefüge der Verkehrswirtschaft gestört und damit dem Prinzip der Meistbegünstigung, das auf die Zölle — einen preisderogierenden Faktor jenes Systems — Anwendung findet, die Erfüllung seiner Funktion verunmöglicht wird.

Zwischen den Beschränkungen der Klausel und den hier zu besprechenden handelspolitischen Methoden besteht ein *qualitativer* Unterschied. Jene sind *konforme*, diese *nichtkonforme* Eingriffe ins Gefüge der Weltwirtschaft.

#### I. Die Kontingentierung

Mit der handelspolitischen Methode der Kontingentierung werden die Einfuhren mengenmäßig beschränkt <sup>1)</sup>. Es wird durch das Kontingent für eine gewisse Periode das erlaubte Einfuhrvolumen eines Erzeugnisses festgelegt, das zum normalen Zollsatz des Gebrauchstarifs eingeführt werden kann. Jede Einfuhr über diese Menge hinaus ist verboten. Beim Zollkontingent ist — im Gegensatz zu den Mengenkontingenten — die die bewilligte Einfuhrmenge übersteigende Ein-

---

<sup>1)</sup> Die Ausfuhrkontingentierung bedarf in diesem Zusammenhang keiner besonderen Erörterung.

fuhr nicht verboten, sondern einem erhöhten Zollsatz unterworfen. Für das in der Folge zu erörternde Problem gelten die Ausführungen über das Mengenkontingent im Prinzip auch für das Zollkontingent, sodaß sich eine getrennte Behandlung erübrigt<sup>2)</sup>.

Das *Problem der länderweisen Verteilung* des Gesamtkontingentes wirft die Frage der Vereinbarkeit der Kontingentierung mit dem Prinzip der Meistbegünstigung auf. Zahlreiche Staaten haben bei der Einführung der Kontingentierung erklärt, ihre die Meistbegünstigung enthaltenden Handelsverträge respektieren zu wollen. Wie muß die Verteilung vorgenommen werden, wenn die Rechte der meistbegünstigten Nation nicht verletzt werden sollen?

Es müssen bei der Aufteilung des Kontingents alle Staaten der Meistbegünstigung entsprechend gleich behandelt werden, d. h. die errichteten Beschränkungen müssen die Ausfuhr der meistbegünstigten Staaten in gleicher Weise treffen<sup>3)</sup>. Wie das jedoch zu verstehen ist, darüber gehen die Ansichten auseinander.

Der Wirtschafts-Ausschuß des Völkerbundes ist der Auffassung, daß man für die Aufteilung noch keine geeignete Methode gefunden habe.

Es sind *drei* hauptsächliche Lösungsversuche zu unterscheiden<sup>4)</sup>:

### 1. Gleiche Kontingente.

Auf den ersten Blick scheint die Methode, die den meistbegünstigten Staaten gleich hohe Kontingente zugesteht, keine Diskrimination zu verursachen. Während aber die Meistbegünstigungsklausel einen Wettbewerb auf dem Fuße der Gleichbehandlung gewährleistet, was *keineswegs gleiche Einfuhrmengen* der verschiedenen Staaten,

2) Vergleiche Völkerbundsschrift C 379 M 250 1936 II B, a. a. O., Seite 15, und Karmin, D: La politique commerciale 1930—39, contingentement et accords de clearing, Genf 1942, Seite 20.

3) Rist, Ch: a. a. O., Seite 109 führt dazu aus:

«This system (quota system) is not incompatible with the clause, provided the quotas allocated to the different States are proportionate to their share of the imports concerned during preceding years».

4) Vergleiche zu den folgenden Ausführungen vor allem:

Völkerbundsschrift C 379 M 250 1936 II B, a. a. O., Seite 14.

Karmin, D: a. a. O., Seite 22 ff.,

Riedl, R: Ausnahmen, a. a. O., Seite 40 ff.,

Respondek, E: Grundzüge europäischer Handelspolitik zwischen den beiden Weltwirtschaftskonferenzen, Berlin 1933, Seite 91 ff.

sondern lediglich gleiche Aufnahmebedingungen in einem bestimmten Markt bedeutet, werden durch die gleichen Kontingente die Einfuhranteile der Staaten gleich hoch angesetzt ohne Rücksicht auf besondere Bedingungen. Diese Gleichheit ist aber nur eine theoretische. Tatsächlich wird die unterschiedliche Exportkapazität und die bisherige Entwicklung des Außenhandels außer acht gelassen. Die Methode führt dazu, die Einfuhr aus Staaten mit schwacher Exportkraft und hohen Produktionskosten künstlich zu bevorzugen, zum Nachteil der Länder mit natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen, die die Ausfuhr günstig gestalten. Sie ist daher mit dem Geist der Meistbegünstigung *nicht* vereinbar, wenn auch eine äußerlich gleiche Behandlung vorliegt. Dadurch, daß die Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit unberücksichtigt bleiben, wird das Ziel der Meistbegünstigung — gleiche Konkurrenzbedingungen auf dem auswärtigen Markt — nicht erreicht. Die Anwendung gleicher Kontingente arbeitet einer rationalen internationalen Arbeitsteilung entgegen und begünstigt im Schutze des zugesagten Kontingents die künstliche Emporzüchtung von Industrien. Diese Methode der Kontingentverteilung ist denn auch selten angewendet worden.

Deutschland gewährte beispielsweise Finnland im Jahre 1930 ein Butterkontingent von 5000 Tonnen, für das es einen reduzierten Zollsatz zur Anwendung brachte. Dieses Kontingent war so bemessen, daß es die ganze Butterausfuhr Finnlands nach Deutschland umfaßte. Jede Einfuhr über dieses Kontingent hinaus wurde mit einem höheren Zoll belegt. In Anwendung der Meistbegünstigungsklausel gewährte Deutschland das gleiche Kontingent seinen anderen Butterlieferanten. Da diese als Lieferländer viel größere Bedeutung hatten als Finnland, wurden sie geschädigt, indem ihnen nur für das festgesetzte Kontingent der Vorzugszoll zukam. Der große Rest wurde einem höheren Zoll unterworfen.

## 2. Freie Einfuhr im Rahmen des Gesamtkontingentes

Bei dieser Methode wird ein Gesamtkontingent festgelegt, dieses aber nicht unter die meistbegünstigten Staaten aufgeteilt. Vielmehr bleibt es den einzelnen Staaten überlassen, sich nach ihrem Belieben und ihrem Vermögen an der Ausnützung des Kontingentes zu beteiligen. Die Verteilung geschieht ganz einfach nach der Ankunft der

Waren an der Zollgrenze. Wer zuerst dort anlangt, kann zuerst einführen. Diesem Verteilungsmodus muß vorgeworfen werden, daß er die Länder bevorzugt, die infolge ihrer geographischen Lage, der ihnen zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel oder aus irgendwelchen anderen Gründen besser in der Lage sind, das Kontingent zu ihren Gunsten auszunützen. Dadurch wird die gleiche Behandlung, die die Meistbegünstigung anstrebt, umgestoßen.

### 3. Proportionale Kontingente.

Das Gesamtkontingent einer Ware wird auf die einzelnen Staaten verteilt im Verhältnis ihrer Einfuhr während einer Vergleichsperiode. Damit versucht man der verschiedenen Produktionskraft und Exportintensität der Staaten hinsichtlich der kontingentierten Ware Rechnung zu tragen.

Die Zuhilfenahme des Systems der Vergleichsperiode bietet eine gewisse Garantie für die Beachtung der Meistbegünstigung. Jeder Staat hat wenigstens die Gewißheit, im Vergleich zu den anderen Staaten nicht schlechter behandelt zu werden als wie sich die natürlichen Verhältnisse in jenem früheren Zeitpunkt darstellten.

Der Wirtschafts-Ausschuß des Völkerbundes ist der Ansicht, die proportionalen Kontingente seien theoretisch mit der Meistbegünstigungsklausel vereinbar:

«*Sie ceux-ci (les contingents proportionnels), peuvent être établis et mis à jour, compte tenu de la puissance de concurrence respective des différents Etats et de façon à ne pas modifier la situation dans laquelle un Etat se trouve par rapport aux autres en ce qui concerne la concurrence commerciale sur un marché déterminé, ces contingents devront être admis comme conformes au traitement de la clause de la nation la plus favorisée*»<sup>5)</sup>).

Die sich zeigende Schwierigkeit ist aber die, eine *geeignete Vergleichsgrundlage* zu finden. Eine als normal anzusehende Periode (z. B. Vorjahr) wird es kaum je geben. Die internationalen Handelsverflechtungen sind so vielfältig und die Verschiebungen so häufig, daß jede getroffene Wahl das eine Land bevorzugen, das andere benachteiligen wird.

---

<sup>5)</sup> S. d. N.: Völkerbundsschrift E 805, a. a. O., Seite 12.

«Mais en pratique un Etat se trouve dans l'impossibilité d'établir les contingents proportionnels de manière à ne pas troubler le libre jeu du trafic international»<sup>6)</sup>).

Die Kontingente werden auf Grund von separaten Vereinbarungen mit jedem Staat festgelegt. Es ist daher sehr schwierig, einen Vergleich anzustellen zwischen den auf diese Art den verschiedenen Staaten zuerkannten Vorteilen.

Eine gegen die Meistbegünstigung verstoßende Tendenz liegt auch darin, daß die Verteilung umso willkürlicher wird, je mehr man sich zeitlich von der Vergleichsbasis entfernt. Durch Berichtigungen an der Vergleichsgrundlage, durch zusätzliche Kontingente muß daher versucht werden, die gegen die wirtschaftlichen Notwendigkeiten verstoßende Wirkung der Methode abzuschwächen.

Vielfach wird aber die Vergleichsbasis absichtlich so gewählt, daß die Konkurrenz bestimmter Staaten nachteilig getroffen wird. Es wird als ein Vorteil betrachtet, in den Kontingenten — die in den Meistbegünstigungsabreden der Handelsverträge keine besondere Berücksichtigung erfahren — einen Weg gefunden zu haben für eine weitgehende Diskrimination zwischen den Staaten, die die bestehenden Meistbegünstigungsverpflichtungen dem Buchstaben nach nicht verletzen. In dieser Möglichkeit der unterschiedlichen Behandlung ist ein — wenn auch ein verschwiegener — Grund für die Anwendung der Kontingente zu sehen.

Von den drei besprochenen Arten ist die *proportionale* Verteilung die einzige, die sich mit einer gerechten Verteilung vereinbaren läßt, soweit eine solche durch die Anwendung der Kontingentierung überhaupt möglich ist.

Abgesehen von der Unmöglichkeit, eine befriedigende Lösung für die Verteilung zu finden, besteht aber zwischen dem Prinzip der Meistbegünstigung und der Kontingentierung eine unüberwindbare Kluft. Die Meistbegünstigung wird auf die Zölle angewendet, die ihrerseits nur ein preiserhöhender Faktor sind. Ist der Zoll bezahlt, so besteht keinerlei Beschränkung für die Entwicklung der Einfuhr. Der berechnete Staat kann eine Ware zum vereinbarten Zoll in unbeschränkter Menge einführen. Das marktwirtschaftliche Prinzip von Angebot und Nachfrage bleibt unangetastet. — Das Kontingent da-

<sup>6)</sup> S. d. N.: Völkerbundsschrift E 805, a. a. O., Seite 12.

gegen hebt die Preiseinflüsse in der Mehrzahl der Fälle auf und wirkt direkt auf die Menge. Es stellt daher einen systemfremden Eingriff in das Markt- und Preisgefüge der Verkehrswirtschaft dar.

Während also die Meistbegünstigung die Möglichkeit der freien Entwicklung und Entfaltung gewährt, ist die Kontingentierung von einem Zustand der Unbeweglichkeit, Schwerfälligkeit und Zwang begleitet. Je nach dem Geist, von dem die Anwendung der Kontingente getragen ist, kann die Kluft jedoch eine größere oder kleinere sein.

Einer der Hauptnachteile der Kontingentierung ist die Uebertragung einer gewaltigen Macht an die Verwaltungsbehörden ohne daß eine Gewähr gegen bürokratischen Mißbrauch und gegen ungerichte Ausübung gegeben wäre.

«It (the quota system) distroys the effectiveness of the most-favoured-nation pledge as a guarantee against discrimination and a means of assuring that, as between foreign countries, the contribution to imports shall be allotted in accordance with the ability to supply them at the lowest money costs» 7).

## *II. Das Einfuhrmonopol*

Das Einfuhrmonopol steht dem Prinzip der Meistbegünstigung ebenso wie die Kontingentierung entgegen. Ein Staat, der absolut an der Meistbegünstigung festzuhalten gewillt ist, müßte deshalb logischerweise darauf verzichten, mit Staaten zu verhandeln, die diese Maßnahme eingeführt haben. Eine solche Politik würde sich jedoch wirtschaftlich sehr nachteilig auswirken, hätte sie doch den Wegfall wertvollen Güteraustausches zur Folge. Zudem kann, wenn auch die buchstäblich genommene Meistbegünstigung auf die Einfuhrmonopole nicht anwendbar ist, doch bis zu einem gewissen Grad deren Geist respektiert werden.

Dies zeigt zum Beispiel Artikel VIII des bereits verschiedentlich angeführten amerikanisch-schweizerischen Handelsabkommens vom 9. Januar 1936:

«Für den Fall, daß die Schweiz oder die Vereinigten Staaten von Amerika ein Einfuhr-, Erzeugungs- oder Verkaufsmonopol für eine

7) Viner, J: Memorandum on the technique of present-day protectionism, in: *The Improvement of Commercial Relations between Nations*, a. a. O., Seite 64.

Ware errichten oder aufrechterhalten oder formell oder tatsächlich einer oder mehreren Stellen das ausschließliche Recht zur Einfuhr, zur Erzeugung oder zum Verkauf einer Ware einräumen sollten, verpflichtet sich die Regierung des ein solches Monopol einrichtenden oder aufrechterhaltenden oder derartige Monopolprivilegien einräumenden Landes, dem Handel des anderen Landes eine loyale und gleichmäßige Behandlung hinsichtlich der ausländischen Käufe der in Betracht kommenden Monopolverwaltung oder Stelle angedeihen zu lassen. Es besteht Einverständnis darüber, daß sich diese Monopolverwaltung oder Stelle bei Ankäufen irgendeiner Ware im Auslande nur durch wettbewerbliche Erwägungen, wie den Preis, die Güte, die Marktfähigkeit und die Verkaufsbedingungen, leiten lassen»<sup>8)</sup>.

Auf diese Weise kann die Gleichbehandlung der Exporteure doch verwirklicht werden. An Stelle des Marktprinzips entscheidet wohl die Monopolverwaltung welche Mengen zur Einfuhr gelangen sollen, die Konkurrenz und Gleichbehandlung unter den ausländischen Kaufleuten bleibt aber doch bestehen. Die letzte Frage ist nur, ob die Anwendung des Monopols ausschließlich von Handelserwägungen geleitet wird.

Sind bei der Einführung der Maßnahme die Kontrolle und Lenkung des Handels nach binnenwirtschaftlichen Bedürfnissen maßgebend, so wird sie zu einem äußerst wirksamen Instrument der Diskrimination.

### *III. Die Devisenbewirtschaftung*

Die Frage der Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigung stellt sich auch bei der Devisenkontrolle, sobald diese auf die Wareneinfuhr ausgedehnt wird. Die zugesagte Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation ist für den Ausfuhrstaat illusorisch, wenn bei der Einfuhr der um die Ausgeglichenheit seiner Zahlungsbilanz bangende Staat die für die Einfuhr bestimmten Devisen beschränkt oder nicht bewilligt. Ebenso ist für ihn die gewährte Gleichbehandlung wertlos, wenn für die getätigten Exporte infolge der Devisenbewirtschaftung die Zahlung der Waren nicht erfolgen kann. Gewiß wird man durch

<sup>8)</sup> Eidg. Gesetzessammlung, a. a. O.

den Abschluß von Vereinbarungen versuchen, eine unter der gegebenen Lage des Schuldnerstaates bestmögliche und gerechte Lösung zu finden, die aber bei weitem nicht an die durch die Meistbegünstigungsklausel zugesicherte Behandlung heranreicht.

Die abfließenden Devisenbestände können nach *zwei* Methoden beschränkt werden. Entweder wird die Devisenzuteilung *allgemein gedrosselt*, indem etwa den Importeuren ein bestimmter Prozentsatz des Devisenbedarfs im Vorjahr bewilligt wird, oder aber die Devisen werden *nach der Unentbehrlichkeit* der Einfuhrgüter zugeteilt. Ein Staat mit Währungsschwierigkeiten wird natürlich bestrebt sein, die wenigen ihm zur Verfügung stehenden Devisen für den Ankauf der ihm im Interesse der Landesversorgung am wichtigsten erscheinenden Waren zu reservieren, also für gewisse Rohstoffe, Lebensmittel, Halbfabrikate, usw. Die als entbehrlich zu betrachtenden Einfuhrgüter werden bei der Devisenzuteilung zurückgestellt. Durch diese Klassifikation werden vor allem die *Fertigfabrikate* und besonders die *Luxusgüter* bei der Devisenzuteilung leer ausgehen. Das Maß in dem gewisse Waren von der Devisenbeschränkung getroffen werden, richtet sich natürlich nach dem Grad der Devisenknappheit. So wie dadurch zwischen den verschiedenen Warenkategorien eine Diskrimination entsteht, wird eine solche in der Folge der Umstände auch *zwischen den Staaten* unvermeidlich. Sie wird besonders schwerwiegend, wenn ein großer Teil des Einfuhrhandels sich nur noch auf dem Wege der Kompensation abwickelt. Länder mit vorwiegender Ausfuhr von Fertigfabrikaten scheinen dabei am schlechtesten abzuschneiden. Die ihnen etwa zugesicherte Meistbegünstigung ist so gut wie wertlos.

Daran vermag m. E. auch die etwa in Zahlungsabkommen aufgenommene Meistbegünstigungsklausel, wonach sich der devisenschwächere Staat verpflichtet, seinen Partner mit freiem Zahlungsverkehr in Hinsicht auf die Devisenzuteilung auf dem Fuß der meistbegünstigten Nation zu behandeln, nicht viel zu ändern. Selbst wenn dies noch mit gutem Willen zu erreichen versucht würde, stünde man bei der Devisenzuteilung vor ähnlichen Schwierigkeiten, wie sie die Aufteilung der Kontingente mit sich bringt.

Die Anwendung der Devisenkontrolle führt in der Mehrheit der Fälle zum Abschluß von *Clearingverträgen*, durch welche die zwischenstaatlichen Zahlungsverpflichtungen auf dem Wege der Verrechnung geregelt werden. Durch das Abkommen treten die beiden

vertragschließenden Staaten in ein handelspolitisches Sonderverhältnis zueinander, das ihre gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen fördert, soweit es die gegebenen Umstände zulassen. Das Land mit Währungsorgen und Devisenbewirtschaftung wird in der Folge vermehrte Käufe im Partnerland tätigen, weil ihm freie Devisen für andere Märkte fehlen. Diese Tendenz zeigt sich, selbst wenn die Preise in Drittstaaten günstiger sind. Preiserwägungen sind für die Herkunft der Importe nicht mehr allein bestimmend.

In dem Maß, als die Clearing- und Zahlungsabkommen die Devisenbestände für Importe aus dritten Ländern beschränken, neigen sie dazu, gegen die Ausfuhr solcher Staaten zu diskriminieren.

Auch die andauernden Verhandlungen der Nationalbanken mit dem Zweck die Clearingsaldi zu liquidieren, führen zu Abkommen, die gewöhnlich auf Kosten dritter Staaten zustandekommen; zum Beispiel die Gewährung von Zusatzkontingenten für Waren aus dem Schuldnerstaat.

Ein Verstoß gegen die Meistbegünstigung muß auch darin erblickt werden, daß durch die Devisenbewirtschaftung die freie Entwicklung des Außenhandels beschränkt wird. Dadurch werden notwendige Voraussetzungen für die Anwendung des Grundsatzes umgestoßen<sup>9)</sup>.

War das Ziel dieses ersten Teiles der Arbeit, die mannigfaltigen Beschränkungen und die Durchbrechungen des untersuchten Grundsatzes darzustellen, so haben wir damit die notwendige Grundlage gewonnen, um in einem zweiten Teil das Prinzip der Meistbegünstigung kritisch zu würdigen.

---

<sup>9)</sup> Vergleiche über die Beurteilung der Meistbegünstigung im Zusammenhang mit den hier besprochenen Maßnahmen die Ausführungen im vierten Kapitel, Abschnitt V, Seite 98 ff.

ZWEITER TEIL

**Die Beurteilung der Meistbegünstigung**

## Viertes Kapitel

### Die Beurteilung im allgemeinen

In einigen kurzen Erörterungen ist vorerst abzuklären, von welchem wirtschaftspolitischen Standpunkt die Beurteilung erfolgt.

#### *1. Der wirtschaftspolitische Standpunkt der Untersuchung*

Es ist für die Beurteilung des zur Diskussion stehenden handelspolitischen Systems der Meistbegünstigung keine logische Voraussetzung, zur Freihandel — Schutzzoll — Kontroverse endgültig Stellung zu nehmen <sup>1)</sup>. Vielmehr ist die Würdigung der Meistbegünstigung von der Streitfrage, ob Freihandel oder Schutzzoll die richtigere Handelspolitik ist, weitgehend unabhängig und dies aus folgenden Gründen.

Die heutige Handelspolitik aller Staaten läßt sich kaum von einem ökonomischen Standpunkt rechtfertigen, denn die Handelshemmnisse überschreiten bei weitem das Maß, das mit wissenschaftlich diskutablen Schutzzollargumenten zu begründen wäre. Freihändler und Schutzzöllner beschreiten den gleichen Weg, denjenigen der zu einer Senkung der stark übersteigerten Zollmauern führt.

Es sind deshalb auch wissenschaftlich begründete Zölle von Nachteil, wenn sie andere Staaten zu Vergeltungsmaßnahmen herausfordern.

«Taktische Ueberlegungen darüber, ob dieses oder jenes handelspolitische System besser geeignet ist, das Ausland zu möglichst weitgehenden Zollsenkungen zu veranlassen und Zollkriege zu vermeiden, sind für beide Parteien, sowohl für Freihändler als für Schutzzöllner, in gleicher Weise zwingend» <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Vergleiche zu diesem Abschnitt vor allem: Haberler, a. a. O., Seite 1 ff.

<sup>2)</sup> Haberler, daselbst.

Die klassischen Zollargumente wie das Erziehungs- oder Notstandsargument haben mit den Gründen, die für oder gegen die Meistbegünstigung angeführt werden, gar nichts zu tun.

Ausschlaggebend sind für die Beurteilung der Meistbegünstigung die taktischen Erwägungen.

Für die folgende Untersuchung kann es genügen, daß wir eine intensive weltwirtschaftliche Arbeitsteilung grundsätzlich bejahen. Es versteht sich deshalb, daß wir auf die Argumente gegen das Meistbegünstigungsprinzip nicht eingehen werden, die von autarkistischer Seite vorgebracht werden. Berücksichtigung finden sollen nur jene Ueberlegungen, die vom Standpunkt der Verkehrswirtschaft gemacht werden und einen intensiven zwischenstaatlichen Güteraustausch verfolgen.

## *II. Das Verhältnis der Meistbegünstigung zu Freihandel und Schutzzoll*

Bevor wir an die Beurteilung der Meistbegünstigung herantreten können, ist die Frage zu klären, ob die Meistbegünstigung an sich schon einem bestimmten handelspolitischen System zuzuordnen ist oder nicht.

Erinnern wir daran, daß das Wesen der Meistbegünstigung in der Gleichbehandlung alles Ausländischen auf dem Inlandmarkt besteht. Das Prinzip kann folglich nicht ohne die Verallgemeinerung der einzelnen Staaten gewährten Konzessionen an die im Genuß der Meistbegünstigung stehenden Staaten auskommen. Die Innehaltung dieser rein formalen, technischen Gleichbehandlung allen Auslandes ist jedoch ohne jede materielle Verpflichtung in Bezug auf die Gewährung gewisser Zollsätze. Die Zölle können hoch oder niedrig sein, der Wirkung von Einfuhrverboten gleichkommen oder auf den Umfang der Einfuhr keinen Einfluß haben. Die Meistbegünstigungsklausel ermöglicht jedem Staat, die gewünschten Produktionszweige in dem Maße zu schützen, das er als notwendig und richtig erachtet. Verlangt wird durch die Meistbegünstigung lediglich, daß alle Staaten gleich behandelt werden. Der Grundsatz kann also *sowohl in einem freihändlerischen wie in einem protektionistischen System* Verwendung finden. Er ist nicht an eine bestimmte Wirtschaftspolitik ge-

bunden und übt keinen direkten Einfluß auf die Höhe der Zollsätze aus.

Es ist daher nicht richtig, die Klausel als freihändlerisches Instrument zu bezeichnen. Sie ist vielmehr auch mit jedem beliebigen Grad des Protektionismus vereinbar.

«Sie ist ein Mittel der handelspolitischen Technik, das, der jeweiligen Grundtendenz der Handelspolitik entsprechend, mit verschiedenem Inhalt erfüllt werden kann. Ihrem eigentlichen Wesen nach ist die Meistbegünstigung als eine Art *Vox media* zu bezeichnen, als ein formales, an sich inhaltsleeres und richtungsloses Prinzip, dem das ihm übergeordnete handelspolitische System des Freihandels oder des Schutzzolls Inhalt und Richtung gibt»<sup>3)</sup>.

Wir stehen auf dem Standpunkt, die Meistbegünstigung habe ihre Berechtigung sowohl in einer von freihändlerischen Ideen getragenen als auch in einer von schutzzöllnerischen Tendenzen beherrschten Zeit.

Gegenteiliger Ansicht ist beispielsweise Sommer, indem sie die Meistbegünstigung einer liberalen Handelspolitik zuordnet und glaubt, der Protektionismus bedürfe für seine Ziele der Diskrimination<sup>4)</sup>. Da nach ihrer Annahme die neuere Handelspolitik eindeutig protektionistisch ist und Zollsenkungen nicht mehr auf dem Programm der Handelspolitik stehen, betrachtet sie die Meistbegünstigung als überholt. Diese Auffassung ist m. E. nicht zutreffend, da immer und vor allem auch in der Gegenwart starke Bestrebungen zur Reduktion der übersteigerten Handelshemmnisse im Gang sind. Die Meistbegünstigung kann daher nicht einfach mit der Erklärung abgetan werden, sie wäre ihrer organischen Funktion beraubt.

Obwohl sich das Prinzip als eine handelspolitisch neutrale Methode herausgestellt hat, muß aber doch noch untersucht werden, ob sich an die beiden Arten der unbedingten und der bedingten Meistbegünstigungsklausel bestimmte Auswirkungen knüpfen, die sie für die Verwirklichung gewisser handelspolitischer Ziele besonders geeignet machen.

Ueber die *unbedingte* Meistbegünstigung läßt sich in diesem Zusammenhang aussagen, daß sie der Realisierung freihändlerischer Ziele besonders förderlich ist. Hat der Außenhandel in der Wirt-

<sup>3)</sup> Sommer, L: a. a. O., Seite 21.

<sup>4)</sup> Sommer, L: daselbst, Seite 27.

schaftsbilanz der Staaten — so wollen wir annehmen — eine steigende Bedeutung, so werden diese bestrebt sein ihre Ausfuhr zu fördern. Sie legen deshalb Wert darauf, auf den fremden Märkten die gleichen Aufnahmebedingungen zu genießen wie ihre Konkurrenten, was zur allgemeinen Anwendung der Meistbegünstigung führt. In den Handelsvertragsverhandlungen wird das Interesse an der Mehrausfuhr dazu veranlassen, eigene Zugeständnisse zu machen, um dadurch große Exportmöglichkeiten zu erhalten. Die unbedingte Meistbegünstigung verallgemeinert sofort diese Reduktionen und führt so zu einer Senkung des allgemeinen Tarifniveaus. Die freihändlerischen Absichten erfahren also durch die unbedingte Meistbegünstigung eine bedeutende Wirkungssteigerung.

Wird die unbedingte Meistbegünstigung in ein protektionistisches System aufgenommen, in dem zum Schutz der nationalen Produktion Handelserleichterungen und Zollermäßigungen vermieden werden, so wird sie mit dem Protektionismus nicht in Widerspruch geraten, weil sie ihre Wirkungen gar nicht zu entfalten vermag. Wenn dagegen gewisse Konzessionen unumgänglich notwendig sind, steht sie dem angestrebten Schutzzollsystem entgegen, weil sie diese Konzession sofort auf alle Meistbegünstigungsstaaten ausdehnt.

Andere Wirkungen zeigt die *bedingte* Meistbegünstigung. Sie ermöglicht dem schutzzöllnerischen Staat seine Begünstigungen solange zurückzuhalten, bis er die ihm angemessen erscheinende Kompensation dafür erhält. Dies scheint einer protektionistischen Politik, die jedes Zugeständnis als Opfer betrachtet und dafür ein möglichst großes Gegenzugeständnis einzuhandeln versucht, besser zu entsprechen.

Schließlich fragen wir uns, wie sich die bedingte Meistbegünstigung in einer freihändlerischen Politik ausnehme. Die Staaten würden auf die Gegenleistung keinen Wert legen, sondern sie als eine rein formelle Angelegenheit betrachten, weil sie mit der Einräumung eigener Zugeständnisse nicht zurückhalten und auch eine Verallgemeinerung dieser Konzessionen nicht als Nachteil betrachten. Es besteht eben für sie die Aussicht, bei den Vertragsabschlüssen mit den ihnen durch die Meistbegünstigung verbundenen Staaten mittelbare Vorteile zu erhalten, die für sie bei der erstrebten Mehrausfuhr besonders wertvoll sind. Das Hauptaugenmerk der Staaten ist nicht in erster Linie auf den Schutz der eigenen Produktion gerichtet, sondern auf die

Vergrößerung ihrer Ausfuhrmöglichkeiten. Aus der bedingten Meistbegünstigungsklausel würde praktisch eine unbedingte resultieren.

Zusammenfassend läßt sich über das Verhältnis der Meistbegünstigung zu Freihandel und Schutzzoll sagen, daß die Meistbegünstigung ihrem Wesen nach nicht einem bestimmten handelspolitischen System zugehört, daß aber die unbedingte Meistbegünstigung in ihrer praktischen Auswirkung eine freihändlerische Politik unterstützt, während die bedingte Meistbegünstigung eine besondere Eignung besitzt zur Verwendung in einer protektionistischen Handelspolitik.

### *III. Kritische Würdigung der unbedingten und bedingten Meistbegünstigung*

#### A. DIE UNBEDINGTE MEISTBEGÜNSTIGUNG

##### 1. Die Vorteile der unbedingten Meistbegünstigung.

Sind die Handelsvertragsverhandlungen von der Idee getragen, den internationalen Handelsverkehr nach Möglichkeit zu erleichtern und zu fördern, worin ja ihr eigentlicher Zweck besteht, so ist die unbedingte Meistbegünstigung ein nicht zu überschätzendes Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels.

##### a. Garantie der Gleichbehandlung.

Wenn ein Staat die unbedingte Meistbegünstigung in alle seine Handelsverträge einfügt und den Grundsatz auch jenen Staaten gegenüber anwendet, mit denen er auf den Abschluß von Verträgen verzichtet, so erhält er ein *einheitliches Tarifniveau*. Auf jeder Ware wird bei der Einfuhr in diesen Staat unabhängig von ihrer Herkunft ein einheitlicher Zoll erhoben, dadurch also alle Staaten gleich behandelt. Für die am Welthandel beteiligten Staaten, und welche Staaten sind das heute nicht, ist die Garantie der Gleichbehandlung auf einem bestimmten Markt eine äußerst wertvolle Sicherheit, besonders dann, wenn — wie es die unbedingte Form der Meistbegünstigung gewähr-

leistet — auch eine nur vorübergehende Diskrimination zu ihren Ungunsten nicht stattfinden kann. Der exportierende Kaufmann kann seine Kalkulation auf festen Grundlagen aufbauen, da er Gewähr dafür hat, daß außer den erhobenen Zöllen im Einfuhrland seine Güter keinen anderen Hindernissen begegnen und seine Einfuhrmöglichkeiten lediglich von den Produktionsbedingungen der dortigen Inlandindustrie sowie von denen seiner Konkurrenten in dritten Staaten abhängen. Muß er dagegen damit rechnen, daß gewisse Staaten eine Vorzugsbehandlung genießen, so wird ihm jede genaue Kalkulationsgrundlage entzogen und zudem erschwert, sich über seine Konkurrenzfähigkeit auf einem gewissen Markt ein Bild zu machen. Schon allein diese Gefahr einer Diskrimination bringt ein großes Unsicherheitsmoment in den internationalen Güteraustausch herein. Sie hindert die rationelle Abwicklung dieses zwischenstaatlichen Verkehrs, da der Organisation des Absatzes erhebliche Schwierigkeiten erwachsen.

Eine tatsächliche Differenzierung zwischen den verschiedenen Einfuhrländern hat für die benachteiligten Staaten als notwendige Folge entweder die totale Verdrängung von diesem Markt oder aber eine starke Kürzung des Handelsvolumens.

Die Schaffung einheitlicher Aufnahmebedingungen in einem Markt muß daher als ein wichtiger Vorteil der unbedingten Meistbegünstigung betrachtet werden. Helfferich<sup>5)</sup> hat sich zu dieser Frage sehr zutreffend geäußert. Beim Handel zwischen zwei Staaten komme es natürlich auch auf die absolute Höhe der Zollsätze an, weit mehr aber komme es noch darauf an, daß ein Staat nicht mit höheren Zollsätzen belastet werde als die übrigen mit ihm konkurrierenden Staaten. Wenn auch ein großes Interesse an niedrigen Zollsätzen für die Ausfuhrwaren bestehe, so sei das Interesse an gleichen Zollsätzen wie diejenigen für Waren aus andern Ländern doch noch erheblich größer.

b. Keine Verschiebung in der Konkurrenzfähigkeit.

Durch den Umstand, daß die unbedingte Meistbegünstigung die gegebenen natürlichen Produktionsbedingungen in den verschiedenen Staaten nicht zum Anlaß einer verschiedenartigen Behandlung nimmt, also die Kostengestaltung wie sie aus diesen Bedingungen resultiert, unangetastet läßt, hat sie auch keine Verschiebung in der Konkurrenz-

<sup>5)</sup> Helfferich, K: Handelspolitik, Leipzig 1901, Seite 97.

fähigkeit dieser Staaten zur Folge. Der internationale Wettbewerb bleibt aufrechterhalten und wird lediglich durch die bestehenden Zollmauern modifiziert. Der zwischenstaatliche Handel vollzieht sich daher in den rationellsten Bahnen, eine intensive und ergiebige internationale Arbeitsteilung fördernd.

Die allgemeine Anwendung der unbedingten Meistbegünstigung hat zudem die günstige Wirkung, handelspolitische Aenderungen *gleichzeitig* auf die beteiligten Staaten auszudehnen, wodurch ein Ausgleich, eine größere Stetigkeit in den Bedingungen des zwischenstaatlichen Warenaustausches erreicht wird.

c. Vereinheitlichung der Zolltarife.

Die allgemeine Anwendung des Prinzips in seiner unbedingten Form hat eine Vereinheitlichung der Zolltarife zur Folge. Die Untersuchung des Ursprungs bei der Einfuhr einer Ware fällt dahin, wodurch die Zollabfertigung bedeutend vereinfacht und auch verbilligt wird. Auf die Vorlegung von Ursprungszeugnissen kann in der Mehrzahl der Fälle verzichtet und so die unlauteren Praktiken, die mit den Herkunftszeugnissen geübt werden, aus der Welt geschaffen werden. Damit kann ein Gegenstand internationaler Reibereien beseitigt und dem administrativen Protektionismus, der bei den Ursprungszeugnissen eine breite Anwendung finden konnte, erfolgreich gesteuert werden.

d. Gutes Einvernehmen zwischen den Staaten.

Die unbedingte Meistbegünstigung ist ein wertvolles Mittel, die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen auf die Grundlage eines sauberen, anständigen und offenen Einvernehmens zwischen den Staaten zu stellen. Jede Abweichung von der durch sie garantierten Gleichbehandlung der Staaten muß zu Meinungsverschiedenheiten, zu unliebsamen Diskussionen und Konflikten führen. An diesen Vorteil muß man sich auch dann erinnern und ihn entsprechend in Erwägung ziehen, wenn gewisse Gründe für das Abgehen von diesem Prinzip sprechen.

Der Vorteil der unbedingten Meistbegünstigung, durch die sofortige Verallgemeinerung von in bilateralen Handelsverträgen gewähr-

ten Zollzugeständnissen zu einer *Senkung des allgemeinen Tarifniveaus* beizutragen, ist stark umstritten <sup>6)</sup>).

## 2. Die Einwände gegen die unbedingte Meistbegünstigung.

Der hauptsächlichste Nachteil, der der unbedingten Meistbegünstigung immer wieder nachgesagt wird, ist der der Unbilligkeit.

### a. Die Unbilligkeit.

Es könne nicht als gerecht angesehen werden, daß ein Staat ohne entsprechende Gegenleistung von seinem Meistbegünstigungspartner alle Zollkonzessionen beansprucht, die dieser dritten Staaten im Austausch mit Gegenzugeständnissen gewährt hat. So einleuchtend diese Behauptung auf den ersten Blick auch erscheinen mag, sie kann einer genauen Untersuchung nur teilweise standhalten. Die Berechtigung der Behauptung hängt vom *handelspolitischen Verhalten* des begünstigten Staates ab.

Werden vom meistbegünstigten Staat, der unbillig bevorteilt sein soll, seinerseits mit dritten Staaten auch *Tarifverträge* abgeschlossen, d. h. nicht nur die bloße Meistbegünstigung zugesagt, sondern die Zollsätze gegenseitig vereinbart und vertraglich gebunden, so erhält sein Meistbegünstigungspartner ohne weiteres alle Zugeständnisse, die er dritten Staaten einräumt oder in Zukunft einräumen wird. Es ist daher recht und billig, daß er selbst die gleichen Vorteile auch von ihm beanspruchen kann. Der Einwand der Unbilligkeit rührt daher, daß man einseitig nur an die Zugeständnisse denkt, die man allen meistbegünstigten Staaten beim Vertragsabschluß zukommen lassen muß. Das ist aber eine einseitige und irrtümliche Betrachtung, denn andererseits nimmt dieser Staat auch wieder an allen Konzessionen teil, die in späteren Verträgen von andern Staaten gewährt werden und zwar ohne seinerseits ein Äquivalent zu bieten. Mögen auch die Vorteile, die den Staaten durch die Meistbegünstigung zukommen, im Wert nicht immer gleich sein, im Laufe der Zeit und besonders bei allgemeiner Anwendung werden sich die Vorteile ausgleichen, die das eine Mal hier, das andere Mal dort größer sind.

<sup>6)</sup> Die Frage soll daher unter den Einwänden eine Würdigung erfahren; vgl. folgender Abschnitt.

Anders muß die Beurteilung ausfallen, wenn der meistbegünstigte Staat das *Eingehen von Tarifverträgen* strikte *vermeidet*, also keine Zollreduktionen aushandelt und seine Tarife nicht vertraglich bindet. Er genießt in diesem Fall die Vorteile, die sein Meistbegünstigungspartner durch Austausch von Konzessionen erhandelt, ohne durch ein gleichartiges Verhalten seinem Partner irgendwelche Begünstigungen als Gegengabe zukommen zu lassen. Zudem erreicht er eine Besserstellung in den Drittstaaten, wenn er auch mit diesen im Meistbegünstigungsverhältnis steht; dies kann für die Mehrheit der Fälle angenommen werden. Es ist kaum zu bestreiten, daß der *tariffeindliche Staat aus der reinen Meistbegünstigung einseitig Nutzen zieht* und sein Meistbegünstigungspartner benachteiligt wird. Er erhält keine Gegengabe. Für die dritten Staaten wiederum, die — wie wir annehmen — mit dem tariffeindlichen Staat auch die Meistbegünstigung vereinbart haben, besteht der Nachteil darin, daß sie die Zugeständnisse *erkaufen* mußten, die dem die reine Meistbegünstigung gewährenden Staat *unentgeltlich* zukommen.

Obwohl der Vorwurf einer unbilligen Bevorzugung des reinen Meistbegünstigungsverträge abschließenden Staates im Verkehr mit Tarifvertragsstaaten zweifellos als berechtigt erscheint, ist das Urteil doch *keineswegs eindeutig* zu fällen. Von primärer Bedeutung ist nicht die Frage, ob sich ein Staat zum Abschluß von Tarifverträgen herbeiläßt oder eine autonome Zollpolitik betreibt. Wesentlich ist das verfolgte Ziel, das er bei seinem Vorgehen vor Augen hat. Die internationale Arbeitsteilung zu fördern, kann ebenso wie durch eine vertragliche Ermäßigung durch die autonome Ordnung der Zölle erreicht werden.

Von einer unbilligen Wirkung der unbedingten Meistbegünstigung kann also nicht die Rede sein, wenn ein Staat die von ihm in Tarifverträgen gemachten Konzessionen durch das Prinzip solchen Staaten ohne Gegenleistung zukommen läßt, die seinen Produkten auf Grund ihrer *autonomen Regelung der Zölle* keine Einfuhrhindernisse entgegenstellen. Freihandelsländer und solche mit niedrigem Zollniveau gewähren sozusagen im voraus die von ihnen zu erwartenden Gegenzugeständnisse. Der Einwand der Unbilligkeit gegen die ihnen zugesagte Meistbegünstigung kann deshalb — obwohl sie nur reine Meistbegünstigungsverträge abschließen — nicht aufrechterhalten werden.

Im Gegensatz dazu muß die unbillige Bevorzugung ins Unerträgliche steigen, wenn der tariffeindliche Staat seine *Zollautonomie ausbeutet*. Dem letzteren ist es nämlich unbenommen, nach abgeschlossnem Meistbegünstigungsvertrag seine Zölle zu erhöhen und trotzdem an allen Konzessionen teilzunehmen, die der Tarifvertragsstaat gewährt oder gewähren wird. Er kann eine hochschutzzöllnerische Handelspolitik betreiben, seinen Meistbegünstigungspartner als Lieferland dadurch schwer beeinträchtigen ohne selbst auf dem Markt des Tarifvertragsstaates eine Einbuße zu erleiden.

Auf der anderen Seite muß der Tarifvertragsstaat gefesselt und wehrlos diesem Treiben zusehen. Er kann sich beim Fehlen von Tarifvereinbarungen gegen ein solches handelspolitisches Verhalten — wie Riedl <sup>7)</sup> meint — lediglich durch die kurzfristige Kündbarkeit des Vertrages sichern, die ihm erlaubt, im gegebenen Moment die nötige Freiheit für Retorsionsmaßnahmen zu erlangen. Dieses Vorgehen birgt aber die gleiche Gefahr in sich wie der Versuch, die Gewährung des Meistbegünstigungsrechtes von Tarifkonzessionen abhängig zu machen. Ist der Versuch von Erfolgsaussichten begleitet, so kann er nur empfohlen werden. Es darf aber die Möglichkeit nicht außer acht gelassen werden, daß über die Konzessionen keine Einigung erzielt werden kann und ein vertragsloser Zustand eintritt. Die Klausel als Verhandlungsgegenstand einzusetzen ist wenig geeignet, die Wirksamkeit des Grundsatzes der Meistbegünstigung zu fördern. Zudem stellt sich die Frage, ob es vorzuziehen ist, auf jeden Vertrag mit dem tariffeindlichen Staat zu verzichten oder den reinen Meistbegünstigungsvertrag fortzusetzen.

So unbillig das Zusammentreffen von Tarifverträgen mit Meistbegünstigung und reiner Meistbegünstigung sein kann, die Zusage der Meistbegünstigung gibt wenigstens doch die nicht gering zu schätzende Garantie, daß eine schlechtere Behandlung als sie irgend einem anderen Staat zukommt, nicht zu befürchten ist. Aus diesem Grund muß zweifellos der reine Meistbegünstigungsvertrag einem vertragslosen Zustand vorgezogen werden. «Solange sich ein Land, das für unsere Waren ein wichtiger Abnehmer ist, nicht zu vertragsmäßiger Bindung seiner Zölle herbeiläßt, ist die Meistbegünstigung immer noch besser als die Vertragslosigkeit und die Differenzierung der Zölle zu unserem

<sup>7)</sup> Riedl, R: Meistbegünstigung, a. a. O., Seite 9.

Schaden»<sup>8)</sup>). Ist eine gute Behandlung nicht zu erreichen, so hat jeder Staat ein Interesse, wenigstens alle gleich schlecht behandelt zu sehen.

Wird die Meistbegünstigung zwischen Staaten vereinbart, die *beide nur reine Meistbegünstigungsverträge* eingehen, so kann von einer unbilligen Wirkung der Meistbegünstigung keine Rede sein, denn die Partner verfügen ja über die volle Freiheit in ihrer Tarifgestaltung. Eine ungebührliche Haltung des einen kann vom andern unverzüglich mit Gegenmaßnahmen beantwortet werden.

#### b. Beschränkung der Verhandlungsposition.

Ein Staat kann infolge der Verallgemeinerung mit einer Konzession, die er einzuräumen gewillt ist, nicht alle die Vorteile erlangen, die ihm dieses Zugeständnis tatsächlich zu gewähren vermöchte; dies deshalb, weil die Zusage auf alle dritten Staaten ausgedehnt werden muß, die gratis ohne Gewährung einer Gegenleistung in ihren Genuß kommen. Die unbedingte Meistbegünstigung verhindert, gewisse Zollsenkungen mehrere Male in verschiedenen Verhandlungen als Kompensationsmaterial zu verwenden um in aufeinanderfolgenden Verhandlungen das Maximum an Vorteilen zu erreichen. Man wirft der unbedingten Meistbegünstigung daher vor, sie beschränke die Verhandlungsposition, indem sie gewissen Konzessionen durch die automatische Ausdehnung auf alle im Genusse der Meistbegünstigung stehenden Staaten den Verhandlungswert nehme, der sonst geeignet wäre, die andere Verhandlungspartei zu Erleichterungen zu bewegen.

Auf diese Anschuldigung ist zu erwidern, daß das Einfügen der Meistbegünstigungsklausel in einen Vertrag den Wert einer gewährten Konzession keineswegs vermindern muß, da dieses Zugeständnis in der Mehrzahl der Fälle vor allem den Staat interessiert, der sich darum bemüht und der dafür eine angemessene Gegenleistung erbracht hat. Es wird zudem ein ganz besonderer Ausnahmefall sein, daß ein Staat beim Abschluß eines Handelsvertrages alle seine Wünsche schon erfüllt sieht durch die Zugeständnisse des Verhandlungspartners an dritte Staaten. Jede Konzession wird durch die wirtschaftliche Struktur des jeweiligen Verhandlungspartners bestimmt, sodaß sie für die genießenden Drittstaaten nur von relativem Wert sein kann. Die Wün-

---

<sup>8)</sup> Helfferich. K: a. a. O., Seite 97.

sche sind in jeder Verhandlung anders gelagert, weshalb die Bereitschaft zu Zugeständnissen durch die Meistbegünstigung nicht wesentlich vermindert wird.

Jeder Staat kann zudem die unerwünschten Nebenwirkungen bekämpfen und für die Zugeständnisse, die man von ihm erwartet, dadurch das Maximum an Gegenzugeständnissen zu erhalten versuchen, daß er mit den verschiedenen interessierten Staaten *gleichzeitig* verhandelt und die Ergebnisse erst nach Abschluß aller Verhandlungen bekannt gibt. Oder aber er macht die Gewährung der Meistbegünstigung in jedem Fall von besonderen Konzessionen abhängig.

Technische Schwierigkeiten machen aber die gleichzeitige Führung mehrerer Verhandlungen fast unmöglich. Es ist deshalb bedeutungsvoll, die Verhandlungen mit den verschiedenen Staaten in der *richtigen Reihenfolge* zu führen, um das Verhandlungsmaterial möglichst erfolgreich einzusetzen. So wird unter allen Umständen darnach getrachtet werden müssen, Zugeständnisse nicht durch Gewährung an handelspolitisch unbedeutende Staaten für die Verhandlungen mit für die Ausfuhr wichtigeren Staaten zu entwerfen. Zuerst sind die Handelsbeziehungen zu den bedeutenden Absatzländern zu regeln. Erst nachher ist mit Ländern zweitrangiger Bedeutung zu unterhandeln, wenn das Kompensationsmaterial bestmöglich eingesetzt werden soll.

c. Verhinderung von Zollreduktionen durch den Verallgemeinerungszwang.

Als ein weiterer Nachteil wird gegen die Meistbegünstigung der Verallgemeinerungszwang vorgebracht, der individuelle Handelsbeziehungen zwischen zwei Staaten verunmögliche, da jede einem Staat eingeräumte Konzession unverzüglich und bedingungslos auf alle anderen Meistbegünstigungsstaaten ausgedehnt werden müsse. Der Hauptzweck der Handelsverträge aber bestehe gerade darin, eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern, wobei es den beiden Staaten möglich sein soll, auf ihre besonderen Bedürfnisse und Wünsche Rücksicht zu nehmen.

Der Generalisierungszwang arbeitet der Gewährung von Zollzugeständnissen in gewissen Fällen entgegen, das muß zugegeben werden. Ein Staat, der an und für sich bereit ist, einem anderen Staat

gewisse Tarifzugeständnisse zu machen, wird mit Berechtigung nachteilige Folgen befürchten, wenn seine Konzessionen automatisch auf alle anderen im Genuß der Meistbegünstigung stehenden Staaten ausgedehnt werden. Was er einem Staat ohne Bedenken gewähren kann, weil er von ihm keine gefährliche Konkurrenz erwarten muß, wird zu einem gewagten Tun, wenn durch die Verallgemeinerung Staaten in den Genuß der Konzessionen kommen, von denen ein scharfer Wettbewerb ausgeübt wird.

Ein Staat wird sich auch überlegen, ob er Zugeständnisse einräumen soll um andere dafür einzuhandeln, wenn er weiß, daß er nur zu warten braucht, bis sein Verhandlungspartner dritten Staaten diese Konzessionen einräumt, um sie alsdann kostenlos zu erhalten. Diese Spekulation trägt die Tendenz in sich, Handelsvertragsverhandlungen zu verzögern.

Eine Zollreduktion kann auch daran scheitern, daß, obwohl sich die verhandelnden Staaten über die gegenseitigen Zugeständnisse geeinigt haben, der eine Staat die Konzessionen dritten Staaten, mit denen er Meistbegünstigungsverträge abgeschlossen hat, nicht oder doch nur gegen eine besondere Gegengabe zukommen lassen will.

Ebenso kann das Zustandekommen einer Vereinbarung über gegenseitige Tarifiermäßigung deshalb verhindert werden, weil der eine Staat die Konzessionen, die der andere von ihm erwartet, für Verhandlungen mit dritten Staaten reservieren muß, um bei diesen nicht ohne Kompensationsmaterial dazustehen.

Eine gewisse Abneigung gegen den Abschluß von Tarifverträgen ist auf den Umstand zurückzuführen, daß eine einem Staat offerierte Konzession durch die Verallgemeinerung entwertet wird. Der Vertragsgegner wird ein Zugeständnis nur gering schätzen und deshalb nur wenig dafür zu bieten gewillt sein, wenn seine Konkurrenten mit in den Genuß der Zollreduktion kommen. Die Zurückhaltung vor Tarifreduktionen wird noch verstärkt durch die Gefahr, daß ein einem bestimmten Land eingeräumter Vorteil hauptsächlich oder sogar ausschließlich einem dritten Land zugute kommt. Auf diese Befürchtung muß jedoch erwidert werden, daß die Ausdehnung eines Zugeständnisses an dritte Staaten in der Mehrzahl der Fälle nicht von großer Bedeutung ist, weil jenes Land, das eine Zollsenkung für sich beansprucht, auch das Hauptlieferland für das betreffende Pro-

dukt ist. Es ist ein seltener Fall, wenn von einer Zollsenkung vorwiegend ein drittes Land profitiert, der nur von einer ungeschickten Wahl des Verhandlungsgegenstandes durch die Vertragsstaaten herühren kann. Ein richtiges Verwerten der Konzessionen setzt eine genaue Kenntnis der Wirtschaft der Vertragsgegner voraus. Eine Zollermäßigung soll eben erst gewährt werden, nachdem man sich vergewissert hat, daß kein anderer Staat an der betreffenden Vergünstigung ein größeres Interesse hat.

Nicht zu vernachlässigen ist aber das Risiko, das das Abgehen vom Prinzip der Gleichbehandlung aller Staaten mit sich bringt. Es ist ein problematischer Gewinn, in einer gegenseitigen Verhandlung einen ausschließlichen Vorteil zu erringen, wenn keine Gewißheit besteht, daß im nächsten Moment diese vorzügliche Behandlung nicht durch ein größeres Zugeständnis an einen dritten Staat in einen Nachteil verwandelt wird.

Den besprochenen Wirkungen der Meistbegünstigung wird es zugeschrieben, daß die Tarifverhandlungen im allgemeinen nicht mehr zu den bedeutenden und zahlreichen Zollzugeständnissen führen wie in der Vergangenheit. Bei den autonomen Tarifen würden die Eingangszölle der Meistbegünstigung wegen auf ein höheres Niveau gehoben, weil man auf die Produktionsbedingungen der am meisten zu befürchtenden Staaten abstellt. Dadurch führe die Klausel zu einer allen Staaten gleich verschlossenen Türe.

Die gekennzeichneten Wirkungen der Klausel hängen wesentlich von der vorherrschenden handelspolitischen *Grundströmung* ab. Nur wenn die Mehrheit der Staaten oder doch wenigstens die handelspolitisch mächtigen Staaten einen intensiven *Protektionismus* verfolgen und bestrebt sind, ihr Tarifniveau zu erhalten, wird die Klausel zollermäßigende Wirkungen nicht haben. Wenn die kleinste Konzession als ein schweres Opfer betrachtet wird, stellt sich auch die Klausel der Erniedrigung der Handelsschranken hindernd in den Weg, weil sie ihre Wirkung der Verallgemeinerung von Zollzugeständnissen gar nicht entfalten kann. Sie führt sogar unter Umständen noch zu zusätzlichen Tarifierhöhungen, da sie selbst als Argument für protektionistische Maßnahmen Verwendung findet. Jeder Staat neigt dann dazu, seine autonomen Zölle vor jeder Verhandlung zu erhöhen um nicht unter das bestehende Niveau herabgedrückt zu werden.

Herrscht dagegen eine *freihändlerische Strömung* vor, haben die Zölle allgemein die Tendenz zu fallen, so übt die Meistbegünstigung eine das Tarifniveau senkende Wirkung aus, denn sie verallgemeinert dann sofort jede einem einzelnen Lande zugesagte Konzession. Dadurch leistet sie ihren Beitrag, den Widerstand gegen Zollreduktionen zu überwinden. Es besteht unter solchen Bedingungen die berechnete Hoffnung, durch die vermehrte Ausdehnung der Bewegung über die Meistbegünstigung mittelbar Vorteile einzuheimsen.

«Die Sicherheit, von allen in der Welt oder mindestens innerhalb des Kreises der durch die Meistbegünstigung verbundenen Staaten vorkommenden Vertragsabschlüssen einen mittelbaren Vorteil zu ziehen, erhöht zweifellos die Geneigtheit, bei den Verhandlungen eine leichtere Hand zu zeigen und sich von der freihändlerischen Strömung tragen zu lassen»<sup>9)</sup>.

## B. DIE BEDINGTE MEISTBEGÜNSTIGUNG

### 1. Die Vorteile der bedingten Meistbegünstigung.

Der unbedingten Meistbegünstigung wird die Unbilligkeit als größter Nachteil vorgeworfen. Entsprechend ist die *Billigkeit* das wichtigste Argument, das für die bedingte Meistbegünstigung vorgebracht wird.

#### a. Die Billigkeit.

Die Befürworter der bedingten Klausel machen geltend, es sei nichts als recht und billig, daß ein Staat für Konzessionen, für die ein anderer bedeutende Gegenzugeständnisse geleistet hat, als Kompensation seinerseits auch eine Leistung und zwar eine gleichwertige erbringen müsse.

Zugeständnisse werden nur gegen Gewährung gleichwertiger Gegenleistungen verallgemeinert, wodurch das ungerechtfertigte Nutznießen von Vergünstigungen vermieden werden soll.

---

<sup>9)</sup> Riedl, R: *Außere Handelspolitik*, im Lehrbuch der Volkswirtschaftspolitik, herausgegeben von V. Mataja, Wien 1931, Seite 506.

Das *einseitige* Genießen der Meistbegünstigung auf Kosten anderer — wie es bei der unbedingten Meistbegünstigung unter Umständen vorkommen kann — ist bei der bedingten Meistbegünstigung *ausgeschlossen*. Dieser Sachverhalt muß der bedingten Meistbegünstigung vorbehaltlos als Vorteil zuerkannt werden. Wer an einem Zugeständnis teilhaben will, hat keine andere Wahl, als seinerseits entsprechende Vorteile zu offerieren.

Es muß jedoch auf eine Besonderheit aufmerksam gemacht werden, die geeignet ist, die soeben geschilderte Wirkung der bedingten Meistbegünstigung in gewissen Fällen umzustoßen. Wird nämlich die bedingte Meistbegünstigung nicht konsequent in sämtliche Verträge aufgenommen oder autonom gehandhabt, so kommt sie in ihrer Wirkung der unbedingten gleich. Wenn nur *ein einziger* Staat das unbedingte Meistbegünstigungsversprechen erhält, kommen *sämtliche* anderen Staaten, denen lediglich das bedingte Versprechen gegeben wurde, praktisch auch in den Genuß der unbedingten Meistbegünstigung. In dem Moment, wo dieser Staat ein Zugeständnis unentgeltlich erhält, können auch die übrigen Staaten auf Grund der bedingten Meistbegünstigung dasselbe Zugeständnis unentgeltlich beanspruchen.

#### b. Die Tarifvertragsfreundlichkeit.

Die Anhänger der bedingten Meistbegünstigung versprechen sich vom Umstand, daß Konzessionen nicht schlechthin verallgemeinert werden, eine größere Zuneigung der Staaten zu Tarifverträgen. Die Bereitwilligkeit eines Landes zu Zugeständnissen ist zweifellos größer, wenn diese nur seinem Verhandlungspartner zugute kommen. Andererseits wird dieses Land auch die ihm gewährten Konzessionen höher bewerten, wenn sie lediglich ihm allein zufallen. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit findet sicherlich eine besondere Berücksichtigung und fördert das individuelle handelspolitische Einvernehmen zwischen den einzelnen Staaten. Wenn auch die zugestandenen Konzessionen bis zur Zusage entsprechender Gegenleistungen durch die Meistbegünstigungsstaaten auf den Verhandlungspartner beschränkt bleiben, so muß man sich aber doch darüber klar sein, was irrtümlicherweise öfters übersehen wird, daß es sich keineswegs um ausschließliche Vergünstigungen handelt. Auch der *bedingten* Meistbegünstigung ist das *Verallgemeinerungsprinzip* durchaus wesentlich. Der einen Vorteil ge-

nießende Staat muß jederzeit damit rechnen, daß gegen eine äquivalente Gegenleistung der betreffende Vorteil auf dritte Staaten ausgedehnt wird, genau so wie der diesen Vorteil einräumende Staat bereit sein muß, eine aufrichtige handelspolitische Gesinnung vorausgesetzt, den Vorteil im gegebenen Fall dritten Staaten zukommen zu lassen. Weil die Verallgemeinerung auch bei der bedingten Meistbegünstigung das erstrebte Ziel ist, kann der gewährende Staat bei der Einräumung einer Konzession die Bedeutung seiner Zusage nicht nach dem Vertragspartner allein abschätzen. Vielmehr wird er — da eine Ausdehnung auf Dritte zu erwarten ist — von Anfang an bei der Beurteilung des Zugeständnisses mit der Verallgemeinerung rechnen müssen und daher ebenso vorsichtig vorgehen wie bei der unbedingten Meistbegünstigung. Ein Staat, der ein zweiseitiges Abkommen auf bedingter Meistbegünstigung abschließt, muß sich bewußt sein, daß er später aufgefordert werden wird, zusätzliche Konzessionen zu machen um neue Zugeständnisse zu erhalten. Er wird daher mögliche Zugeständnisse in Reserve behalten, weshalb solche Abkommen nicht so weit reichen, wie solche, bei denen diese Reserve für die Zukunft nicht gemacht werden muß.

Pasvolsky <sup>10)</sup> kommt daher zum Schluß:

«In my view, only bilateral treaties and agreements based on the unconditional most-favoured-nation principle can be really effective in bringing down trade barriers and in supplying a satisfactory basis for the development of international trade».

Die Befürworter der bedingten Meistbegünstigung versuchen auch durch gewisse *taktische Argumente* Wasser auf ihre Mühle zu treiben. Die bedingte Meistbegünstigung ermögliche es, ein Zollzugeständnis in Verhandlungen mit verschiedenen Staaten als Verhandlungsobjekt zu verwerten, wodurch eine größere Reduktion der ausländischen Tarife erreicht werden könne als unter der Herrschaft der unbedingten Meistbegünstigung. Auf diese Ueberlegungen sind wir bereits bei der Beurteilung der unbedingten Meistbegünstigungsklausel eingegangen, sodaß wir auf jene Ausführungen verweisen können. An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, daß die zollermäßigende Wirkung dahinfällt, wenn alle Staaten sich von diesem Vorgehen leiten lassen, denn

<sup>10)</sup> Pasvolsky, L: Comments on the Improvement of Commercial Relations between Nations im gleichnamigen Werk des Joint Committee Carnegie Endowment-International Chamber of Commerce, Paris 1936, Seite 76.

sie werden sich durch Zollerhöhungen auf die Vertragsverhandlungen vorbereiten.

## 2. Die Einwände gegen die bedingte Meistbegünstigung.

### a. Erschwerung der Verhandlungen.

Ein besonderes Problem bei der bedingten Meistbegünstigung bilden die Verhandlungen selbst. Wird von einem Staat ein Tarifvertrag abgeschlossen, so muß er mit allen Staaten, denen er die Meistbegünstigung zugesagt hat, Verhandlungen aufnehmen. Er muß sich mit ihnen über die Gegenleistung einigen, gegen Gewährung welcher sie die dem ersten Staat eingeräumten Vorteile auch für sich beanspruchen können. An einen Vertrag schließen sich notwendigerweise eine *ganze Reihe weiterer Verhandlungen* an, die nie zu einem Abschluß kommen können, weil jede Vereinbarung automatisch wieder neue Verhandlungen mit den Meistbegünstigungsstaaten zur Folge haben muß. Diese umständliche Vermehrung erschwert die Vertragsverhandlungen; sie könnte noch in Kauf genommen werden, wenn dadurch das gewünschte Ziel — die Reduktion der Tarifniveaus — erreicht würde. Die protektionistische Haltung der Staaten steht aber der Verwirklichung entgegen.

Außerdem können bei strikter Anwendung der bedingten Meistbegünstigung vorübergehende Diskriminationen *nicht* vermieden werden, weil während der Zeit, in der mit den Meistbegünstigungsstaaten die Gegenleistung für eine in einem Tarifvertrag gewährte Konzession ausgehandelt wird, die betreffende Zollsenkung im Handelsverkehr mit diesen Staaten nicht wirksam werden kann. Das Abwechseln von Bevorzugung und Benachteiligung aber ist dem nach Beständigkeit trachtenden Exporthandel sehr nachteilig.

### b. Problematik der Gleichwertigkeit der Gegenleistung.

Um die Schwierigkeiten der Gleichwertigkeit der als Bedingung für die Gleichbehandlung verlangten Gegenleistung aufzuzeigen, braucht nur die Frage gestellt zu werden, was als entsprechendes Äquivalent für eine Konzession anzusehen ist und wer zu entscheiden hat, welche Gegenleistung als gleichwertig zu betrachten ist.

Die Beurteilung einer handelspolitischen Konzession in Bezug auf ihren Wert ist sehr schwierig vorzunehmen. Es läßt sich wohl aussagen, ob sie wertvoll ist oder nicht. Ein Maßstab für die Bewertung besteht aber nicht. Selbst wenn zwei Staaten für eine Konzession die genau gleiche Gegenleistung anzubieten in der Lage sind, ist noch lange nicht sicher, ob diese vom Standpunkt des dritten Staates als gleichwertig zu betrachten sind. Nur wenn das dritte Land gegenüber beiden Staaten das gleiche Interesse an der Ausfuhr des eine Zollermäßigung genießenden Gutes hätte, wären ihm die gebotenen Gegenzugeständnisse gleich wertvoll. Die Wirtschaftsstruktur der Staaten ist sehr verschiedenartig und dementsprechend auch die Bedeutung der Gegenleistungen für das einzelne Land ungleich. Es liegt auf der Hand, daß sehr leicht Meinungsverschiedenheiten über die Gleichwertigkeit entstehen, auch wenn die beiden Staaten eine durchaus loyale Handelspolitik betreiben.

Derjenige Staat, der aus dem Meistbegünstigungsversprechen zur Gewährung eines Zugeständnisses verpflichtet ist, hat bei der Entscheidung, was als gleichwertige Gegenleistung anzusehen ist, die günstigere Stellung inne. Veranlassen ihn irgendwelche Gründe, die verlangte Gleichstellung zu verneinen, so hat er immer die Möglichkeit, die *Gleichwertigkeit* der angebotenen Gegenleistung zu *bestreiten* um auf diese Weise die Verallgemeinerung einer Begünstigung zu verhindern. Die Verweigerung einer Konzession kann aus sehr berechtigten Motiven erfolgen, wie z. B. aus dem Umstand, daß eine Zollreduktion gegenüber einem bestimmten Land die Interessen der eigenen Wirtschaft aufs schwerste verletzen. Der berechnete Staat kann die Gleichstellung noch so erstreben, erzwingen kann er sie gegen den Willen des andern nicht, denn dieser kann sich jederzeit hinter dem Argument verschanzen, die Gegenkonzession sei nicht gleichwertig. Da der aus der Klausel Verpflichtete die taktisch bessere Stellung besitzt, liegt die Gefahr nahe, daß er sie ausnützt und aus seiner Lage Vorteile zu ziehen versucht. Auch werden die Staaten bei diesen Verhandlungen ihre politische und wirtschaftliche Macht als Druckmittel zur Erreichung eines größtmöglichen Gegenwertes einsetzen.

Die bedingte Meistbegünstigung bietet gegen Willkür, unfaire Praktiken und unbillige Forderungen keine Gewähr und nicht selten wird eine Einigung am bösen Willen des Verpflichteten scheitern. Dem Vorwurf, die bedingte Meistbegünstigung sei eine ständige Quelle

von Zollkriegen und Diskriminationen, kann deshalb die Berechtigung nicht abgesprochen werden.

Viner geht sogar soweit zu sagen, sie sei als nichts anderes als eine höfliche Art der Verweigerung der Meistbegünstigung überhaupt zu betrachten. Er stellt die bedingte Meistbegünstigung in ihrer Wirkung dem Abgehen vom Prinzip gleich:

«The substitution of the conditional for the unconditional most-favoured-nation principle and the total abandonment of the most-favoured-nation principle would, in practice, have virtually identical significance» <sup>11)</sup>.

Ist die Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung im Moment des Vertragsabschlusses gegeben und eine Einigung zustande gekommen, so bleibt trotzdem immer noch die Frage offen, wie sich das Verhältnis zukünftig gestalten wird. Die Wandlungen des wirtschaftlichen Lebens werden allzubald das vermeintlich gefundene Gleichgewicht stören und neue unliebsame Diskussionen hervorrufen.

Von sehr ungünstiger Wirkung ist die bedingte Meistbegünstigung für Freihandelsländer und solche mit mäßigen Schutzzöllen. Man bestraft sie für ihre aufgeschlossene den Welthandel fördernde Haltung, indem man ihnen Zugeständnisse mit der Begründung verweigert, sie offerierten nicht die gleich großen Gegenleistungen wie dritte Staaten. Die Anwendung der bedingten Meistbegünstigung hätte die *«verdienstvolle»* Wirkung, diese Staaten zur Einführung und Erhöhung von Tarifen zu zwingen, weil sie sich das notwendige Verhandlungsmaterial beschaffen müßten. Daraus könnte gut eine dauernde Verschlechterung des Handelsverkehrs mit ihnen resultieren, denn die zu Verhandlungszwecken erhöhten Zölle könnten vielleicht als Kompensationsmaterial nicht eingesetzt werden, sodaß sie bestehen blieben.

Auch die Zollabfertigung wird durch die bedingte Meistbegünstigung erschwert, sehen sich doch die Zollämter vor einer großen Anzahl Tarife. An eine Beseitigung der Ursprungszeugnisse wäre nicht zu denken und den Praktiken des administrativen Protektionismus stünde ein weites Anwendungsgebiet offen.

---

<sup>11)</sup> Viner, J: Comments on the Improvement of Commercial Relations between Nations, im gleichnamigen Werk des Joint Committee Carnegie Endowment-International Chamber of Commerce, Paris 1936, Seite 88.

### C. ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

Aus den obigen Erwägungen muß gefolgert werden, daß die unbedingte Meistbegünstigung der bedingten Fassung weitaus überlegen ist. In der Handelspolitik ist denn auch der Grundsatz der bedingten Meistbegünstigung verlassen worden und seit der Freihandelsperiode des vorigen Jahrhunderts allgemein die unbedingte Meistbegünstigung zur Anwendung gelangt. Einzig die Vereinigten Staaten von Amerika haben noch bis 1922 an der bedingten Meistbegünstigung festgehalten.

«Ein Uebergang zur bedingten Form wäre ein ausgesprochener Rückschritt zu einer primitiveren Methode der handelspolitischen Technik. Es wäre davon kein Abbau der Zollschränken zu erwarten, wie manchmal behauptet wird, sondern im Gegenteil eine außerordentliche Erschwerung und Komplizierung der Handelsvertragsverhandlungen, eine Versteifung der Beziehungen und die Gefahr von Zollkriegen und Zolldiskriminationen»<sup>12)</sup>.

#### *IV. Die Meistbegünstigung und das Präferenzsystem*

Es wird gegen das System der Meistbegünstigung der Einwand erhoben, sie verhindere die Durchführung von differenziellen oder präferenziellen Zollsenkungen. Das sei zu bedauern, denn eine auch nur teilweise Ermäßigung bestimmter Zölle sei immer noch besser als gar keine.

Dieser Angriff auf die Meistbegünstigung gibt Veranlassung, die Beziehungen zwischen den beiden handelspolitischen Prinzipien der Meistbegünstigung und der Präferenz einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen, die Argumente für und wider die Präferenz zu erörtern, um dadurch zu einer eindeutigen Haltung gegenüber der Meistbegünstigung zu gelangen.

Wie bereits früher ausgeführt, verpflichtet sich ein Land durch die Gewährung der Meistbegünstigung, auf jede differenzielle Behandlung des meistbegünstigten Staates in Zoll- und Handelsachen zu ver-

<sup>12)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 80.

zichten. Der Vertragspartner andererseits wird durch die Meistbegünstigung berechtigt, jeden Vorteil handelspolitischer Art, den sein Partner einem dritten Lande zugesteht, sofort und bedingungslos für sich zu beanspruchen. Die Meistbegünstigung hat also die Wirkung, allen Partnern die gleichen Konkurrenzbedingungen zu verschaffen und zwar ohne Ausnahme oder Einschränkung jeglicher Art.

Die Zollpräferenz steht mit der Meistbegünstigung im Widerspruch, denn der Staat, der eine Präferenz einräumt, tut dadurch seinen Willen kund, den Gütern eines anderen Landes bei ihrer Einfuhr günstigere Bedingungen zuzugestehen als sie die meistbegünstigten Partner genießen. Die beiden handelspolitischen Grundsätze schließen sich also gegenseitig aus.

Bei der allgemeinen Anwendung der Meistbegünstigung ist das Nebeneinanderbestehen von Meistbegünstigung und Präferenz nur derart zu bewerkstelligen, daß die Zollpräferenz *als Ausnahme von der Meistbegünstigung völkerrechtlich anerkannt* wird. Entweder werden diese Ausnahmen völkerrechtlich allgemein auf Grund eines Gewohnheitsrechtssatzes gebilligt oder sie werden von Fall zu Fall von den Staaten genehmigt, mit denen die Meistbegünstigung verabredet worden ist.

Die Präferenzbestrebungen haben seit dem ersten Weltkrieg an Umfang und Intensität zugenommen und sich in den Nachkriegsjahren und besonders in den Depressionsjahren zur Forderung verdichtet, das Prinzip der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung sei zu verlassen. Man beabsichtigte dabei weniger die Klausel ganz zum Verschwinden zu bringen, als durch eine Beschränkung den Abschluß von Präferenzabkommen allgemein zu gestatten. Die Gründe für diese Bestrebungen sind in den im vorhergehenden Kapitel aufgezeigten und nicht zu verleugnenden Nachteilen der unbedingten Meistbegünstigung zu suchen. Besonders der Umstand, daß sich die Wirkungen der unbedingten Meistbegünstigung wohl in der Gegenwart ungefähr überblicken lassen, weil man die momentane Handelspolitik der fremden Staaten kennt, nicht aber in der näheren und fernerer Zukunft voraussehen lassen, hat die Staaten veranlaßt, diese handelspolitische Richtung einzuschlagen. In erster Linie aber sind es die *Verletzungen des Gegenseitigkeitsprinzips*, die die Durchbrechung der unbedingten Meistbegünstigung gefördert haben. Durch

Präferenzabkommen hoffte man, die Uebereinstimmung von Leistung und Gegenleistung indirekt zu erreichen, was durch die bedingte Meistbegünstigung ihrer nachteiligen Eigenschaften wegen nicht direkt zu erlangen war.

Diese Ursachen haben wohl immer bestanden, sie erlangten aber durch den gesteigerten, ja übersteigerten Nationalismus und die Autarkiebestrebungen, die dem ersten Weltkrieg folgten, eine vermehrte Bedeutung und haben daher die Bestrebungen außerordentlich verstärkt.

Kraftvolle Angriffe auf die Meistbegünstigung rühren zudem von der Auffassung her, die strukturellen Wandlungen der Weltwirtschaft nach dem ersten Weltkrieg hätten die Aufgabe der absoluten Unabhängigkeit der Staaten in Handelsachen notwendig gemacht im Sinn der Bildung von großen Wirtschaftsgruppen. Sommer <sup>13)</sup> ist beispielsweise der Ansicht, es lasse sich eine Tendenz zur Blockbildung feststellen, die mit der Gleichbehandlung aller Staaten breche und eine Präferenzierung innerhalb der Gruppe anstrebe. Diese Tendenz sei zu verstärken, indem die Staaten gegenseitig Vorzugszölle einräumen, abgestuft nach dem Grad ihrer wechselseitigen Handelsverbundenheit. Die Bildung solcher Gruppen wird natürlich erschwert, wenn die Vorteile, die sich die Staaten gegenseitig zugestehen, auf alle meistbegünstigten Länder ausgedehnt werden müssen.

Es gilt nun, die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Präferenzabkommen darzustellen, wobei der untersuchte Gegenstand einer gewissen Präzisierung bedarf. Die Präferenz im Sinne der Grenzbegünstigung und der Zollunion fallen nicht in das hier zu untersuchende Gebiet, indem ihre wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit ohne weiteres evident ist und sie zudem allgemein anerkannt werden. Auch die koloniale Bevorzugung nimmt eine Sonderstellung ein durch die staatsrechtliche Zusammengehörigkeit von Kolonie und Mutterland. Der eigentliche Gegenstand der Untersuchung sind die *regionalen Bevorzugungen*, die sich Länder gegenseitig zugestehen, die sich geographisch, wirtschaftlich oder kulturell besonders nahe stehen <sup>14)</sup>. Da es sich jedoch um wirtschaftliche Zusammenhänge handelt, können die aufzuzeigenden vor- und nachteiligen Wirkungen der Präferenz analog auch auf andere Verhältnisse übertragen werden.

<sup>13)</sup> Sommer, L: a. a. O.

<sup>14)</sup> vgl. Abschnitt über die Regionalklausel, Seite 38 ff.

Vorerst sei ganz kurz vorweggenommen, daß auch Ziele *nicht wirtschaftlicher* Natur zur Förderung nach Präferenzabkommen führen. Vor allem politische Zielsetzungen beanspruchen dieses handelspolitische Mittel. Durch das Zugeständnis von differenziellen Vorteilen treten Staaten in engeren wirtschaftlichen Kontakt zueinander. Sie richten ihre Produktion in den bevorzugten Wirtschaftszweigen auf den Markt des befreundeten Staates ein, was eine politische und wirtschaftliche Abhängigkeit des Genießenden zur Folge haben kann, besonders wenn er zu den kleinen und politisch schwachen Staaten zu zählen ist.

Von den wirtschaftlichen Argumenten, die für das Präferenzsystem ins Treffen geführt werden, ist das wichtigste und am meisten vorgebrachte die Behauptung, das System der Präferenz stelle einen *Ausweg* dar aus dem *übersteigerten Protektionismus der Gegenwart*. Eine allgemeine Zollsenkung sei bei dieser Situation nicht möglich, weil es an der Bereitschaft der Staaten fehle, Zugeständnisse nicht nur dem Vertragspartner zukommen zu lassen, sondern auf alle Meistbegünstigungsländer auszudehnen. Der Wille zu Konzessionen sei schon vorhanden, aber nur unter der einschränkenden Bedingung, daß diese auf die durch kulturelle, politische oder geographische Beziehungen besonders verbundenen Staaten beschränkt bleiben. Diese Geisteshaltung der Staatsmänner und Politiker müsse man als Tatbestand in Rechnung stellen.

Das unbedingte Verharren auf dem Grundsatz der Meistbegünstigung verunmögliche unter den beschriebenen Umständen Zollreduktionen, die auf der Grundlage von präferenziellen Zugeständnissen zu verwirklichen wären.

Wenn der Anfang von Präferenzabkommen einmal gemacht worden sei, so argumentieren die Befürworter weiter, werde dieses Vorgehen sich ausbreiten, mehr Staaten umfassen und mehr und größere präferenzielle Zollreduktionen bringen. Es werde wertvolle Vorarbeiten leisten für den Abschluß von Zollunionen.

Diese Ausführungen könnten die Meinung aufkommen lassen, den Anhängern des Präferenzsystems gehe es hauptsächlich darum, die Hindernisse aus dem Wege zu schaffen, die eine rege internationale Arbeitsteilung hemmen. Dem ist aber bei weitem nicht so. Die Hochschätzung des Systems ist darauf zurückzuführen, daß man glaubt,

die *Ausfuhr vergrößern* zu können *ohne anderseits mehr einzuführen*. Was aus dem bevorzugten Land mehr importiert wird, soll durch Drosselung bei andern Ländern wettgemacht werden, sodaß die gesamte Einfuhr sich nicht ändert und kein Interessent zu Schaden kommt.

Die Annahme ist irrig, ein zollpolitisches Ausnahmeverhältnis aus Gründen der kulturellen oder geographischen Verbundenheit sei auch von wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu begrüßen. Diese Motive sind unerheblich. Entscheidend ist die Frage, ob zwischen den Ländern komparative Kostenunterschiede bestehen. Die Vorteilhaftigkeit der Arbeitsteilung wächst mit der Größe der Kostenunterschiede. Je verschiedenartiger die Produktionsbedingungen zwischen zwei Ländern sind, umso größer ist der Vorteil der Arbeitsteilung. Der Vorteil wird noch umso mehr vergrößert, je kleiner die Transportkosten von einem Land ins andere sind.

Auf die kulturelle Verbundenheit und die politischen Freundschaftsverhältnisse kommt es also nicht an und trotzdem können diese dadurch mittelbar bedeutungsvoll werden, daß sie den Abschluß eines Handelsvertrages erleichtern, der wichtige Zollreduktionen vorsieht. Mit Hilfe der engen Beziehungen lassen sich vielleicht Bedenken zerstreuen, die sonst den geplanten Vertrag zum Scheitern brächten.

Gegen das System der Präferenz muß der Einwand erhoben werden, daß die Annahme, die Verallgemeinerung einer einem einzelnen Staat gewährte Konzession habe schädliche Wirkungen, stichhaltiger Gründe entbehrt. Haberler führt dazu aus: «Es ist meines Wissens von protektionistischer Seite nie versucht worden zu zeigen, daß eine präferenzielle Zollsenkung eine spezifisch andere Wirkung habe als eine gleich wirksame allgemeine Zollsenkung»<sup>15)</sup>. Eine gleich wirksame allgemeine wie eine feststehende präferenzielle Zollsenkung ist eine solche, die die gleiche Intensivierung der Außenhandelsbeziehungen zur Folge hat.

Für die präferenzielle Zollermäßigung können gewisse *taktische Ueberlegungen* angeführt werden. Wird die Einfuhr vergrößert und zwar derart, daß die Mehreinfuhr aus einem bestimmten Lande erfolgt, was man durch Gewährung einer präferenziellen Zollreduktion

<sup>15)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 62.

an dieses Land erreicht, so wird man vielfach eine *größere Gegenkonzession* beim Begünstigten erwirken können als durch ein allgemeines Zollzugeständnis an alle im Genusse der Meistbegünstigung stehenden Lieferländer. Zudem kann damit gerechnet werden, daß die protektionistischen Widerstände im gewährenden Land leichter zu überwinden sind, wenn es gilt, einem einzelnen Land eine Konzession zuzugestehen, als wenn eine solche allgemein gewährt werden soll. Nachteilig muß sich aber der Umstand der Diskriminierung der übrigen Staaten auswirken. Es ist angezeigt an dieser Stelle überhaupt die Frage aufzuwerfen, wie sich denn die Beziehungen zwischen den durch ein Präferenzabkommen zusammengefaßten Staaten einerseits und den außenstehenden Staaten anderseits gestalten werden.

Der Abschluß eines Präferenzvertrages hat in jedem Fall für die nicht teilnehmenden Staaten eine Schädigung zur Folge und zwar nicht nur dann, wenn die Präferenz durch Zollerhöhungen gegenüber den Außenstehenden bewerkstelligt wird, sondern auch wenn sie durch eine Reduktion der Zölle im Schoße der Gruppe der sich präferenzierenden Staaten zustande kommt. Die Diskrimination verdrängt sie so oder so ganz oder doch zum Teil von den Märkten dieser der Präferenzgruppe zugehörigen Staaten. Aus diesem Grunde werden sie sich nicht leicht einverstanden erklären können, eine solche Diskrimination zu dulden. Vielmehr werden sie in einem solchen Abkommen eine ungebührliche Behandlung erblicken und sich daher zur Wehr setzen und mit Retorsionsmaßnahmen antworten.

Bei einheitlichen Zöllen für alle Meistbegünstigungsstaaten zeigt sich diese Schwierigkeit nicht, was man mit Recht hervorhebt.

«Uniform tariffs, regardless of origin of imports, avoid rise to the irritation, controversy, an international illfeeling which results when countries find that their exports are being subjected to discriminatory treatment»<sup>16)</sup>.

Was an Intensivierung der Arbeitsteilung zwischen den Staaten des Abkommens hat gewonnen werden können, geht durch Trübung des Einvernehmens mit der Außenwelt wieder verloren. Leicht kann es vorkommen, daß im ganzen mehr Nachteile als Vorteile resultieren.

<sup>16)</sup> Viner, J.: Comments on the Improvement of Commercial Relations between Nations, a. a. O., Seite 82.

Die Gefahr der Retorsion hat man vorausgesehen und durch *Billigkeits- und Beitrittsklauseln* zu bannen versucht. Bei der *Beitrittsklausel* wird die Diskrimination derart zu vermeiden versucht, daß man das betreffende Abkommen zu einem allgemein zugänglichen gestaltet, indem neu hinzutretende Staaten gegen Uebernahme der gleichen wirtschaftlichen Verpflichtungen wie sie die Gründerstaaten auf sich genommen haben, in den vollen Genuß der Vorzugsbehandlung kommen können. Bei der *Billigkeitsklausel* vereinbaren die Staaten der Präferenzgruppe, die Sonderbegünstigungen, die sie sich gegenseitig einräumen, ohne besonderes Entgelt auch Staaten zugänglich zu machen, die zwar formell dem Abkommen nicht beitreten, jedoch durch ihre autonome Gesetzgebung allgemein ebenso günstige oder sogar noch günstigere Bedingungen für die Einfuhr fremder Waren gewähren, als sie durch die betreffenden Sonderbegünstigungen gegeben sind.

Ferner will man die Außenwelt dadurch zu der Haltung bringen, in den Vorzugsabkommen keine ungebührliche Behandlung zu sehen, daß man für den Abschluß eines solchen Abkommens die Gutheißung durch eine *internationale Organisation* erforderlich macht. Auch sollen solche Abkommen nicht zwischen beliebigen Staaten vereinbart werden können. Als Voraussetzung wird verlangt, daß sie einer *anerkannten Region* angehören, die die außenstehenden Staaten veranlaßt, das Vorzugsverhältnis zu dulden.

Solche anerkannte Regionen existieren aber nicht:

«There is no case on record where a country whose exports have been subjected to higher duties than exports from another country has acknowledged that such discrimination was justified»<sup>17)</sup>.

Bei jeder Gruppe die durch kulturelle, sprachliche, historische Verwandtschaft oder geographisch nachbarliche Lage gebildet wird, gibt es Angehörige, die mit außenstehenden Staaten mindestens gleich enge Beziehungen aufweisen. Eine befriedigende Grenze bei der Zusammenstellung der Gruppen wird man nie finden können, denn die Länder der Welt sind allzusehr durch ein engmaschiges Netz von kreuz und quer verlaufenden direkten und indirekten Verbindungen miteinander verknüpft, die fortdauernd sich festigen und lockern.

---

17) Viner, J: a. a. O., Seite 82.

Die Kritik an der Präferenz geht aber weiter, indem ihr schädliche wirtschaftliche Wirkungen vorgehalten werden müssen, die es vorteilhaft erscheinen lassen, auch von einer teilweisen Zollsenkung abzusehen wenn eine allgemeine undurchführbar erscheint.

Ein Einheitszoll erschwert wohl den internationalen Güteraus-  
tausch, er lenkt ihn aber nicht in andere Bahnen und hat deshalb *keine unwirtschaftliche Verschiebung des Produktionsstandortes* zwischen den Lieferländern zur Folge. Ist das Ausmaß gegeben, in dem ein Staat gewillt ist Einfuhren zu gestatten, so führt die Anwendung einheitlicher Zollsätze auf gleiche Waren — ungeachtet ihres Ursprungslandes — dazu, daß die Güter von jenen Staaten eingeführt werden, die sie zum niedrigsten Preis liefern können.

Wird dagegen ein Präferenzzoll zugestanden, so gibt es zwei Möglichkeiten. Entweder kommt der Vorzugszoll jenem Land zu, das auch bei Freihandel und undifferenziertem Zoll die fraglichen Güter liefert — in diesem Fall ist eine Präferenzierung überflüssig — oder aber es wird ein Land begünstigt, das bei freiem Verkehr nicht konkurrenzfähig wäre. Wenn das letztere zutrifft, wird die Produktion auf *ungünstigere Standorte* abgelenkt. Dies muß als Regel betrachtet werden, weil ja mit den Präferenzzöllen die Aenderung von Konkurrenzbedingungen bezweckt wird. Vom Standpunkt der an der Präferenzierung beteiligten Staaten hängt die Beurteilung natürlich nicht davon ab, ob sich der Handel in den rationellsten Bahnen abspielt, sondern davon, ob die zwischenstaatliche Arbeitsteilung eine Förderung erfährt oder nicht. Anders verhält es sich vom Standpunkt der Allgemeinheit betrachtet. Mazzei<sup>18)</sup> führt zur Beurteilung aus, «daß vom Standpunkt des Allgemeininteresses die Deformation der normalen wirtschaftlich bedingten Handelswege, die Substitution der gegebenen internationalen Produktions- und Arbeitsteilung durch eine willkürlich geschaffene, der gegenseitige Austausch von Begünstigungen und Bevorzugungen auf Kosten Dritter mit dessen unzweifelhafter Wirkung, auf der einen Seite ökonomisch-politische Bindungen, auf der andern Seite eine künstliche Ausschaltung zu schaffen, zweifellos schädlich ist, schädlicher als jede Politik der Zollparität».

Führt eine differenzielle Zollreduktion nicht zu einer *Mehrein-  
fuhr* und deshalb nicht zu einer *Preissenkung*, so ist sie wertlos und

<sup>18)</sup> Mazzei, J: Kritische Betrachtungen zur neuzeitlichen Zollpolitik, Weltwirtschaftl. Archiv, 37. Band 1933, Seite 423.

kann nicht mit einer allgemeinen Senkung der betreffenden Zollsätze auf die gleiche Ebene gestellt werden. Steigt nämlich die gesamte Einfuhr und fällt der Preis, so ziehen die Konsumenten daraus einen Vorteil und in weiterer Folge wächst auch die Ausfuhr an. Bei Präferenzzöllen unterbleiben vielfach diese günstigen Folgen, weil es lediglich zu einer Verschiebung zwischen den Lieferländern kommt, nicht aber zu einer Mehreinfuhr.

Vor allem bieten die Einheitszölle gegenüber dem System der Präferenz den Vorteil, das Einfuhrland gegen die Gefahr zu schützen, daß seine Importeure für den Teil ihres Bedarfs, den das präferenzzielle Land nicht zu decken in der Lage oder gewillt ist, auf Staaten greifen müssen, die der ganzen Höhe des Zolles unterliegen. Der Preis stellt sich dann nämlich für die gesamten Importe auf den Weltmarktpreis zuzüglich den ganzen Zoll. Die Präferenz kommt dann einem Zuschuß gleich an die Exporteure des bevorzugten Landes zu lasten des inländischen Konsums.

«When a reduction of duty is extended to all countries, the Treasury's loss of customs revenue is offset by the consumers' gain in the form of lower prices; when the reduction of duty is granted only to a country or countries, providing only a fraction of the imports, the loss to the Treasury is not offset by a corresponding gain to the consumers»<sup>19)</sup>.

Eine differenzielle Zollsenkung sollte daher nur in Erwägung gezogen werden, wenn tatsächlich eine *bedeutende Zollsenkung* erreicht werden kann und *erhebliche Gegenkonzessionen* in Aussicht stehen.

Das Argument, es gelinge mittels der Präferenzzölle den Protektionismus abzuschwächen, muß als sehr fragwürdig betrachtet werden. Es kann an dieser Stelle nicht unsere Aufgabe sein, auf die Motive einzugehen, die erklären, warum eine von der Wissenschaft einmütig verworfene Politik in der Praxis von allen Staaten befolgt wird. Trotzdem kann festgestellt werden, daß an dieser dem Protektionismus so günstigen Einstellung gar nichts geändert wird, wenn man an Stelle von allgemeinen Zollsenkungen präferenzzielle Zugeständnisse in Vorschlag bringt.

Sind die letzteren nämlich so minim, daß sie einen Mehrimport und eine Preissenkung im Inland nicht zur Folge haben, so sind die präferenzziellen Zugeständnisse für die Gesamtheit auch wertlos. Der

<sup>19)</sup> Viner, J: a. a. O., Seite 81.

Widerstand der Unternehmer und Arbeiter der zollgeschützten Betriebe wird nur gering sein, weil ihre Interessen nicht verletzt werden.

Sind im Gegensatz dazu die Vorzugszölle so bedeutungsvoll, daß sie eine Mehreinfuhr und Preissenkung bewirken, der Protektionismus also eine Einbuße erleidet und die internationale Arbeitsteilung eine Intensivierung erfährt, so wird der Widerstand der Angehörigen der bis anhin zollgeschützten Betriebe gegen die präferenziellen Zugeständnisse nicht kleiner sein als gegen allgemeine Zollsenkungen. Es ist nicht zu umgehen, daß ein Abbau des Protektionismus den Interessen der zollinteressierten geschützten Wirtschaftszweige kraß entgegensteht und daran vermag natürlich auch ein präferenzielles Vorgehen nichts zu ändern.

Solange über die Zusammenhänge der internationalen Wirtschaftsbeziehungen irrümliche Auffassungen verbreitet sind und die Interessen gewisser Gruppen auf die Gestaltung der Handelspolitik maßgeblichen Einfluß haben, solange wird weder eine allgemeine noch eine präferenzielle Zollsenkung verwirklicht werden können. Unter diesen Umständen kann ein Präferenzzoll nur ein scheinbares Zugeständnis sein, eben ein solches, das keine Interessen verletzt und daher der Gesamtheit keinen Nutzen bringt. Wird es aber einmal gelingen, den richtigen Ansichten über die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen zum Durchbruch zu verhelfen und gewisse Sonderinteressen in den Hintergrund zu drängen, so wird es auch möglich sein, allgemeine Zollsenkungen durchzuführen. Auf den Weg der Präferenz wird man in diesem Fall verzichten können.

Diese nähere Betrachtung hat uns gezeigt, daß die Durchführung regionaler Präferenzen *unzweckmäßig* ist. Rist<sup>20)</sup> ist allerdings der Meinung, daß in einer Zeit, in der nationalistische Tendenzen vorherrschen, die Bildung von präferenziellen Gruppen geduldet werden sollte, besonders dann, wenn die gemeinsamen Interessen der fraglichen Staaten auf engen nachbarlichen Verhältnissen beruhen. Werden sie nicht geduldet, so zeigt sich die Meistbegünstigungsklausel als ein Hindernis für eine gewünschte und mögliche Erweiterung der Wirtschaftsbeziehungen. Rist fügt aber dieser Feststellung bei:

«Obviously, a reduction of tariffs for all countries would in any case be infinitely preferable».

<sup>20)</sup> Rist, Ch: a. a. O., Seite 108.

In Bezug auf die Haltung gegenüber der Meistbegünstigung ergibt sich die abschließende Feststellung:

«Man entschieße sich, große Wirtschaftsräume durch Abschluß von Zollunionen zu schaffen, oder man lasse alles beim alten und begnüge sich mit dem Abschluß von Tarifverträgen unter Beibehaltung des Prinzips der Meistbegünstigung»<sup>21)</sup>.

#### *V. Die Meistbegünstigung und die handelspolitischen Methoden nicht zollpolitischer Natur*

In der Zeit von 1860 bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges hat die Meistbegünstigung ihre größte Entwicklung durchgemacht. Diese Zeit war gekennzeichnet dadurch, daß fast ausschließlich Zölle als Handelsschranken angewendet wurden und die drei folgenden grundlegenden Faktoren für das Funktionieren des Mechanismus des internationalen Handels als gewährleistet angesehen werden konnten:

1. Die Freiheit, Waren in unbeschränkten Mengen auszutauschen.
2. Die unbedingte Tauschbarkeit der Währungen.
3. Das Bestehen einer monetären Stabilität, die genügte, um plötzliche Aenderungen in den Konkurrenzbedingungen zu verhindern<sup>22)</sup>.

Unter diesen Umständen konnte die Klausel ihre vollen Wirkungen entfalten. Ihre Zusage genügte, um einem Staat die Gleichbehandlung zu garantieren.

Solange das Volumen des Welthandels ständig steigt oder solange er nicht durch quantitative Beschränkungen beeinflusst wird, die sich seiner Ausdehnung entgegenstellen, genügt es, auf dem Weltmarkt mit gleichen Waffen zu kämpfen um die normale Entwicklung der Ausfuhr jedes Landes zu ermöglichen. Jedes Land wird deshalb für sich die Klausel beanspruchen und sie seinerseits — um sie selbst zu erhalten — auch zugestehen.

Wenn sich aber der Weltmarkt mehr und mehr einschränkt, verlagert sich das Interesse der Staaten von der Ausfuhr auf den Schutz

<sup>21)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 71.

<sup>22)</sup> vgl. Société des Nations: L'égalité de traitement dans l'état actuel des relations économiques internationales, a. a. O., Seite 6 ff.

des Inlandmarktes. Soweit aber die Ausfuhr eine Notwendigkeit ist, wird sich die Gleichstellung je länger je mehr als ungenügend erweisen. Da sich die Absatzmärkte fortlaufend verkleinern, werden viele Staaten versuchen, sich durch besondere Vereinbarungen und Zugeständnisse — basierend vielfach auf dem Prinzip der Kompensation — von diesen Absatzmärkten einen möglichst großen Teil zu reservieren. Zu diesem Zweck bedienen sie sich verschiedener Mittel, wie der Kontingente, Devisenkontrolle, usw. Diese Maßnahmen werden als Druckmittel eingesetzt um die unerläßlichen Einfuhren gegen größtmögliche Ausfuhrmöglichkeiten auszutauschen. Die Staaten trachten darnach, die Wirkungen ihrer Konzessionen auf das Land zu beschränken mit dem sie verhandeln; dritte Staaten sollen nicht unentgeltlich Vorteile genießen, die das Verhandlungsland nur auf Grund großer Konzessionen erhalten hat. Mehr und mehr wird es als ungerichtlich angesehen, daß gegenseitige Erleichterungen automatisch und unentgeltlich auf Dritte ausgedehnt werden.

Es ist leicht zu erklären, daß sich unter solchen Bedingungen die negative Seite der Klausel ganz besonders auswirkt. Die Meinung verbreitet sich, es sei gefährlich die Klausel zuzugestehen. Zudem bringe das Genießen der Klausel der eigenen Ausfuhr nur geringe Vorteile, besonders wenn die durch die Meistbegünstigung zugesprochene Gleichbehandlung durch Anwendung von Verboten, Kontingenten, usw. ständig aufgehoben zu werden droht.

Der starke Rückgang der auf den Welthandel gelangenden Warenmengen ist zudem keine isolierte Erscheinung, sondern ist stets — wie z. B. die Krise von 1929 — von Preis- und Wertveränderungen begleitet, die die Zahlungsbilanzen der Länder gefährden. Abwertung und Währungsunsicherheit, Devisenkontrolle und Clearing, Kontingentierung und Kompensation sind die Folgen einer solchen Entwicklung. Zu diesen Maßnahmen sind hinzuzufügen die verschiedenen Formen von Dumping (Subsidien, Steuerentlastung, Prämien, Wechselkursbevorzugungen, usw.), Maßnahmen, die unter solchen Bedingungen eine starke Ausbreitung erfahren. Das Zusammenschrumpfen des Welthandels ist vorerst die Ursache für ihre Einführung, nachher aber ihre Wirkung.

Diese Störungen des Wirtschaftsmechanismus wirken auf die Beziehungen von einem Land zum andern und verschlimmern die ganze

Unordnung durch die gegenseitigen Reaktionen, die sie fortwährend auslösen. Die Meistbegünstigungsklausel — obwohl sie fortgesetzt zur Anwendung gelangt was die Zölle anbetrifft — wird immer mehr verdrängt bis sie schließlich außerstande ist, ihre Funktionen in den Beziehungen zwischen und mit den Kontingentierungs- und Kontrollstaaten wirksam zu erfüllen. Der Hauptgrund für die Wirkungslosigkeit ist der, daß den Zöllen vielfach durch die anderen handelspolitischen Maßnahmen jede Bedeutung genommen wird. Es ist unmöglich, daß die Klausel allein den Staaten eine tatsächliche Gleichbehandlung zuzusichern vermag, wenn diese Gleichbehandlung durch eine ganze Anzahl anderer und wirksamerer Faktoren als Zölle in Frage gestellt wird. Die *Voraussetzungen*, die ihre große Entwicklung bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges fundierten, sind in den Kriegs- und Nachkriegsjahren *fast vollständig umgestoßen* worden. Die lebhaften Polemiken, die bei diesem Sachverhalt in der öffentlichen Meinung gegenüber der Klausel erhoben werden, müssen daher zum großen Teil einer geistigen Verwirrung zugeschrieben werden. Es macht den Anschein, als ob man bei der Lage der Dinge *Ursache* und *Wirkung* verwechsle.

Bei der Beurteilung der Klausel muß man sich klar sein, daß «the principle of equality of treatment as the cornerstone of commercial policy cannot be satisfactorily applied to trade with regulated countries. As time passes, any devices which have so far been conceived become more and more arbitrary, until completely devoid of meaning in terms of equality of treatment. There appears to be no method by which exports of the unregulated country can be accorded treatment on the part of the regulated economy which bears even an approximate relation to the basic competitive positions of the different supplying countries. Nor is this surprising, for under close regulation through State interventionism the forces determining the origin of imports are subordinated to the various aims of the national economy, which may be completely divorced from market considerations. The principle of equality of treatment by its very nature cannot function where market forces and private initiative are suppressed»<sup>23)</sup>.

Und dennoch wäre es falsch zu glauben, die Meistbegünstigung habe unter den dargestellten Umständen aufgehört ihre Wirkungen auszuüben. Diese Annahme wäre eine stark übertriebene Verallgemeinerung eines teilweise richtigen Sachverhalts.

<sup>23)</sup> Tasca, H. J.: World Trading System, Seite 159, zitiert bei Condliffe, J. B.: a. a. O., Seite 172.

Auf den katastrophalen Zusammenbruch des Welthandels, wie er der Krise von 1929 folgte, haben die Staaten in verschiedener Weise reagiert. Die Abwertung der Währungen, die vor allem zunächst in den Schuldnerländern durchgeführt wurde, bewirkte einen großen Zufluß von Gütern zu sehr tiefen Preisen in die Länder ohne abgewertete Währung. Zugleich wurde die Ausfuhr dieser Länder stark erschwert. In der Folge griffen diese Staaten zu Abwehrmaßnahmen. Sie unterwarfen den Außenhandel rigorosen Beschränkungen, kontingentierte die eingeführten Waren oder die Devisen, oder schritten schließlich ihrerseits zur Abwertung der Währung. Sie wandten also Praktiken an, die notwendigerweise zur Garantie der Gleichbehandlung, wie sie die Meistbegünstigungsklausel verspricht, in Widerspruch stehen <sup>24)</sup>. In diesem Sinn hat die Abwertung unbedingt dazu beigetragen, die Meistbegünstigungsklausel zu entwerten.

Bezüglich der Gruppe der Staaten, die eine Abwertung nicht vornahmen, sondern den Austausch mit den obigen Mitteln beschränkten und kontrollierten, muß das Urteil, die Meistbegünstigung habe aufgehört ihre praktische Wirkung auszuüben, als richtig angesehen werden.

Anders verhält es sich mit jenen Ländern, in denen eine Abwertung stattgefunden hat, denn diese ist an und für sich kein Hindernis für das Funktionieren der Klausel, solange sie nicht von der Kontingentierung und Devisenbewirtschaftung begleitet wird. In diesen Staaten, die die Anpassung an die veränderte Lage ohne das System der Kontingentierung vollzogen, behielten die Zölle ihre ganze wirtschaftliche Funktion. Deshalb blieb auch das System der Meistbegünstigung in ihrem ganzen Wert erhalten und fährt fort, die internationalen Beziehungen zu regeln.

Während sich also die Klausel sehr gut eignet, die Beziehungen zwischen den Staaten zu regeln, die ihre Währungen abgewertet haben und weiterfahren ihre Handelsbeziehungen auf das Prinzip der freien Konkurrenz — modifiziert lediglich durch die Anwendung von Zöllen — zu basieren, muß sie als an sich ungenügend betrachtet werden um die Beziehungen zu lenken zwischen solchen Staaten und Staaten, die ihre Einfuhren dem Regime der Kontingente, der Devisenkontrolle und dem Clearing unterwerfen. Die gegenseitigen Zu-

<sup>24)</sup> vgl. unsere Ausführungen im dritten Kapitel, Seite 58 ff.

geständnisse, die sich die Staaten der beiden Gruppen gewähren können, sind verschiedener Art.

Die Konzessionen der ersteren Staaten betreffen vor allem die Zölle, sind also geeignet, dem Handel die Möglichkeit der Entfaltung zu eröffnen. Diejenigen der anderen Staaten bestehen hauptsächlich in der Ausgleichung und Erweiterung von mengenmäßigen Beschränkungen, die den Austausch bremsen und ein statisches Element in den internationalen Handel einführen. Daher ist es schwierig, zwischen den beiden Tendenzen zu vermitteln. Immer besteht ein großer Gegensatz zwischen den beiden fraglichen Richtungen, dem man größtenteils die Stagnation des internationalen Handels und die verminderte Bedeutung, die das Prinzip der Gleichbehandlung besitzt, zuschreiben muß.

Dennoch wäre es nicht richtig zu glauben, daß alle Vereinbarungen über die Meistbegünstigung zwischen Staaten der beiden Gruppen notwendigerweise unwirksam oder hinfällig sind. In vielen Fällen behalten sie wenigstens einen Teil ihres Wertes. Sie garantieren, eine nichtdiskriminierende Haltung in Zollsachen und Belangen gleicher Art zu beachten, was die Notwendigkeit herabmindert, Maßnahmen anderer Natur anzuwenden um so gut wie möglich das Prinzip der Gleichbehandlung aufrecht zu erhalten.

Es kann darauf verzichtet werden, die Wirkungen der quantitativen und währungspolitischen Maßnahmen auf das System der Gleichbehandlung weiter auszuführen<sup>25)</sup>.

Bei der Beurteilung der Meistbegünstigung ist es offensichtlich, daß die unbefriedigenden Resultate, die dieses System unter dem Einfluß der genannten Maßnahmen zeigt, nicht von der verminderten Nützlichkeit und Notwendigkeit des Systems herrühren, sondern sich ganz einfach deshalb zeigen mußten, weil sich der gestörte Mechanismus des internationalen Handels seinem Funktionieren entgeggestellt.

«One might add that, while the most-favored-nation clause has received a considerable setback in the years since 1931, the decline in its importance has come about only to a minor extent in connection with tariffs. The trend toward discriminatory methods in commercial policy has been associated primarily with other types of trade restrictions»<sup>26)</sup>.

<sup>25)</sup> vgl. drittes Kapitel.

<sup>26)</sup> Gordon, M. S.: a. a. O., Seite 228.

Ganz allgemein läßt sich über das Prinzip der Meistbegünstigung aussagen, daß seine Popularität und Unpopularität sowie die Anstrengungen seine Wirkungen zu beschränken oder auszulöschen stark von der *Stabilität der Handelsbeziehungen* abhängen. Entscheidend ist zudem die Stärke der nationalistischen Bestrebungen in einem gegebenen Moment.

Die Grundidee des Systems wird nie an Aktualität einbüßen, denn das Interesse aller Staaten an der Gleichbehandlung ist von vitaler Bedeutung für ihr Fortbestehen.

Mag auch die Meistbegünstigung vorübergehend ein unbedeutendes Schattendasein fristen, in dem Maß als es gelingt, die Handelsbeziehungen zu normalisieren und die Volkswirtschaften in ein Gleichgewichtszustand zu bringen, werden die Wirkungen der Meistbegünstigung automatisch wieder aufleben.

Abschließend ist zu dieser Würdigung der Meistbegünstigung festzuhalten, daß ein endgültiges Urteil über das Prinzip nicht lediglich auf Grund von Ueberlegungen gefällt werden darf, die von Gesichtspunkten der handelspolitischen Technik geleitet sind. Die fruchtbare Anwendung der Meistbegünstigung in der liberalen Aera wurde in entscheidendem Maß durch den «soziologischen Rahmen der Weltwirtschaft» ermöglicht, den Röpke<sup>27)</sup> wie folgt charakterisiert:

«Die Welt umspannte ein System langfristiger Verträge, denen ein allgemein anerkanntes Völkerrecht und ein hohes Maß an Uebereinstimmung in der Rechtsauffassung und in den nationalen Rechtsnormen zugrunde lagen, und dieses System war eingebettet in die Atmosphäre eines unerläßlichen Minimums an Loyalität, Vertrauen und Vertragstreue».

Die Entwicklung zur zunehmenden Beschränkung und schließlichen Durchbrechung des Prinzips findet ihre Erklärung nicht zuletzt in der Auflösung dieses Systems.

Damit weisen wir auf eine Beschränkung in unserer Untersuchung hin, die vorzunehmen im Rahmen dieser Arbeit als angezeigt erschien.

<sup>27)</sup> Röpke, W: Die entscheidenden Probleme des weltwirtschaftlichen Zerfalls, in: Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jahrgang 1938, Seite 504.

## Fünftes Kapitel

### Die Meistbegünstigung und die Schweiz

#### 1. Die Meistbegünstigung und die Struktur der schweizerischen Volkswirtschaft

Es ist nicht unsere Aufgabe, den strukturellen Aufbau der schweizerischen Volkswirtschaft zu erörtern. Vielmehr kann es für das verfolgte Ziel genügen, die intensive Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft mit der Weltwirtschaft kurz in Erinnerung zu bringen.

Im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlich nutzbaren Oberfläche weist die Schweiz eine sehr dichte Bevölkerung auf. Diese Tatsache ist erstaunlich, denn der Boden, der sich nicht durch besondere Fruchtbarkeit auszeichnet, vermag das Schweizervolk bei weitem nicht zu ernähren. Auch die Bodenschätze — dieses notwendige Roh- und Betriebsmaterial für die Industrien — fehlen fast vollständig. Wenn die Schweizer trotz dieser Umstände nicht ein karges Dasein fristen müssen und zur massiven Auswanderung gezwungen sind, sondern sich eines hohen Wohlstandes erfreuen können, so verdanken sie dies einzig und allein der *engen Verbindung mit dem Ausland*.

Diese starke außenwirtschaftliche Orientierung tritt denn auch ganz demonstrativ in Erscheinung, wenn man den Außenhandel auf den Kopf der Bevölkerung berechnet und mit andern Staaten Vergleiche anstellt.

Für das letzte Vorkriegsjahr 1938 gelangte Rappard<sup>1)</sup> zu den folgenden Vergleichszahlen in Goldfranken gerechnet:

---

<sup>1)</sup> Rappard, W: La Suisse et le marché du monde, in: «Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft» herausgegeben vom Schweiz. Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1945, Seite 54.

| Land            | Außenhandel<br>(in Millionen<br>Goldfranken) | Bevölkerung<br>(in Millionen) | Außenhandel<br>auf den Kopf<br>der Bevölkerung |
|-----------------|--|-------------------------------|--|
| Schweiz         | 1.949  | 4.2                           | 464  |
| Italien         | 3.464  | 43.0                          | 81   |
| U. S. A.        | 15.326                                       | 131.7                         | 116  |
| Frankreich      | 6.746  | 41.9                          | 160  |
| Deutschland     | 13.199                                       | 79.4                          | 166  |
| Groß-Britannien | 19.886                                       | 46.2                          | 430  |
| Niederlande     | 4.132  | 7.9                           | 523  |
| Belgien         | 4.572  | 8.1                           | 564  |

Mit Ausnahme von Großbritannien sind es vor allem die Kleinstaaten — darunter die Schweiz — deren Volkswirtschaften in sehr starkem Maße auf den internationalen Gütertausch ausgerichtet sind.

Durch den Tatbestand, daß die Landwirtschaft die schweizerische Bevölkerung mit Lebensmitteln nicht in genügendem Maße zu versorgen vermag und zudem das Inland industrieller Rohstoffe fast gänzlich entbehrt, ist die Zusammensetzung der Einfuhren im wesentlichen schon festgelegt. Diese bestehen denn immer zu etwa zwei Dritteln aus Lebensmitteln und Rohstoffen und zu einem Drittel aus Fertigfabrikaten. Die Einfuhren werden vorwiegend durch die Ausfuhr hochwertiger Industrieerzeugnisse finanziert. Die schweizerische Handelsbilanz ist jedoch normalerweise ziemlich stark defizitär und der Ausgleich der Zahlungsbilanz erfolgt durch Posten des unsichtbaren Exports (Tourismus, Transitverkehr, Versicherungen, Dienstleistungen, Kapitalverkehr, usw.). Der Ausfuhrwert der Fertigfabrikate kommt dem Wert der eingeführten Lebensmittel und Rohstoffe ungefähr gleich<sup>2)</sup>.

Auf der Bezugs- wie auf der Absatzseite hängt die Existenz der Schweiz von der Verbindung mit dem Ausland ab. Autarkiebestrebungen oder eine Isolierung infolge politischer Spannungen oder Kriege müßten für die Schweiz sehr verhängnisvolle Wirkungen im Gefolge haben, drohten sie doch ihren Lebensnerv abzuschneiden<sup>3)</sup>. Die Erfahrungen während der beiden Weltkriege haben diese Wahrheit anschaulich genug bestätigt.

<sup>2)</sup> vgl. Rappard, W: a. a. O., Seite 55.

<sup>3)</sup> Burky, de la Harpe et Wackernagel: La Suisse et l'autarcie, Neuchâtel/Paris 1939, Seite 32 ff.

Bedeutungsvoll für die zu befolgende Außenhandelspolitik ist sodann die *geographische Verteilung* des Außenhandels. Sie ist gekennzeichnet dadurch, daß sowohl als Lieferanten wie als Absatzmärkte die Nachbarländer im Vordergrund stehen. Neben ihnen spielen hauptsächlich Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika als weiterentfernte Länder eine große Rolle. Infolge des Krieges ist im üblichen Verhältnis vorübergehend eine starke Verschiebung eingetreten, indem Deutschland als normalerweise wichtigster Lieferant und Kunde vollkommen in den Hintergrund gedrängt wurde. Wie weit sich in den kommenden Jahren das gewöhnliche Verhältnis wieder herstellen wird, läßt sich nicht voraussagen. Gewiß aber wird die intensivere Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft mit den außereuropäischen Staaten zum Teil dauernder Natur sein, wie sich das bereits beim ersten Weltkrieg gezeigt hat, da die wirtschaftliche Schwächung Europas nicht nur eine vorübergehende Erscheinung sein wird.

Während aber bei der Einfuhr unsere Bezüge an einzelnen Gütern auf wenige Staaten konzentriert sind, verteilt sich die Ausfuhr unserer Erzeugnisse auf eine große Zahl von Märkten. Es versteht sich, daß das nur eine ganz allgemeine Feststellung ist. Selbstverständlich gibt es auch für unsere Erzeugnisse einzelne Märkte, die den Löwenanteil des Exportes aufnehmen; so sind z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika die weit überwiegenden Abnehmer von Schweizeruhren.

Für unser Vorhaben können solche generelle Feststellungen genügen. Wir wollen ja nicht die Außenhandelsbeziehungen im einzelnen analysieren, sondern lediglich untersuchen, welche Haltung gegenüber der Meistbegünstigung die strukturellen volkswirtschaftlichen Gegebenheiten bedingen.

Ist die Schweiz ein Industriestaat, für den der Export industrieller Erzeugnisse eine *conditio sine qua non* seiner wirtschaftlichen Prosperität ist, so ist es ohne weiteres evident, daß die schweizerische Handelspolitik sehr lebhaft daran interessiert ist, die schweizerischen Erzeugnisse auf den Absatzmärkten nicht schlechter behandelt zu sehen als diejenigen anderer Ausfuhrländer. Aus diesem Grund muß es m. E. ein primäres Bestreben unserer Unterhändler sein, unseren Exportindustrien die gleichen Aufnahmebedingungen für ihre Erzeugnisse zu sichern wie sie Exporteure anderer Länder genießen. Dieser Schutz gegen etwelche Diskrimination ist aber nicht besser zu bewerkstelligen

als dadurch, daß die schweizerischen Verhandlungsdelegationen versuchen, vom Verhandlungspartner die vertragliche Zusicherung der Behandlung auf dem Fuße der unbedingten Meistbegünstigung zu erhalten. Läßt sich der Vertragsstaat zur Einfügung der Meistbegünstigung in einen Tarifvertrag herbei, so ist den schweizerischen Exportinteressen besonders gedient. Aber auch die bloße Zusage der reinen Meistbegünstigung muß als ein wertvolles Zugeständnis betrachtet werden, selbst wenn es noch die Gefahr in sich birgt, unter Umständen eine zollpolitisch ungünstige Behandlung nach sich zu ziehen. Es bietet doch immerhin die nicht gering zu veranschlagende Garantie, wenn schon eine gute Behandlung nicht zu erreichen ist, wenigstens nicht schlechter gestellt zu werden als dritte Staaten.

Diese Einstellung ergibt sich für die Schweiz schon allein aus der engen weltwirtschaftlichen Verflochtenheit. Sie wird verstärkt durch den angeführten Umstand, daß der Hauptanteil des Exportes auf *Fertigfabrikate* entfällt, für die eine Mehrzahl von Staaten als konkurrierende Lieferländer in Betracht kommen. Eine Sicherung gegen Diskrimination muß daher besonders wertvoll erscheinen. Ein Land, das z. B. als Getreideexportland eine gewisse Monopolstellung inne hat, kann sich anders einstellen, denn es hat die Gewißheit, von den Bezugsländern nicht ausgeschaltet werden zu können.

Im Genusse der Meistbegünstigung zu sein, ist für die Schweiz aus dem ferner angeführten Tatbestand — ihre Exporte verteilen sich auf eine *Vielzahl von Staaten* — von besonderer Bedeutung.

«Staaten mit stark dispersivem Export, die einer größeren Anzahl von annähernd gleich starken Abnehmern gegenüberstehen, werden im allgemeinen für die Meistbegünstigungsklausel eintreten»<sup>4)</sup>.

Die Schweiz nimmt durch die Klausel an all den unzähligen Zugeständnissen ihrer Abnehmer an dritte Staaten teil und ist so jederzeit im Besitze der gleichen Zulassungsbedingungen zu diesen Märkten wie sie der bestgestellte Staat genießt. Das Interesse eines Staates an der Meistbegünstigung ist naturgemäß kleiner, wenn sich seine Exporte auf wenige Staaten konzentrieren, weil auch die Wahrscheinlichkeit mittelbare Vorteile zu gewinnen kleiner ist. Dafür aber wächst für diese Staaten die Möglichkeit direkter Einflußnahme auf die Handelsbeziehungen mit diesen wenigen Staaten. Für den Fall der Schweiz, wo sich die Ausfuhren auf eine große Anzahl von Absatz-

<sup>4)</sup> Sommer, L: a. a. O., Seite 145.

märkten verteilen, die zudem in ihrer Bedeutung ständig variieren und wo die von der Schweiz in den einzelnen Staaten getätigten Käufe nicht immer das nötige Gewicht besitzen zur Erreichung günstiger Einfuhrbedingungen für unsere Produkte, muß die allgemeine Anerkennung eines handelspolitischen Prinzips, das die Schaffung gleicher Zulassungsbedingungen für alle Staaten zum Gegenstand hat, besonders begrüßt werden.

Es versteht sich von selbst, daß wenn die Schweiz bei ihren Handelspartnern im Genuß der Meistbegünstigung stehen will, sie sich ihrerseits zur Gewährung der Meistbegünstigung bereit finden muß.

Auf Grund der Struktur der schweizerischen Volkswirtschaft im allgemeinen und auf Grund der Struktur der schweizerischen Außenwirtschaft im besonderen muß daher m. E. die Meistbegünstigung als die gegebene, unseren Bedürfnissen am besten entsprechende Methode der Organisation des Außenhandels betrachtet werden.

Diese Auffassung, die wir ohne Rücksicht auf die gegenwärtige Lage der Weltwirtschaft gewonnen haben, ist grundlegend. An ihr orientiert sich jede handelspolitische Maßnahme, mag sie unter dem Druck der Verhältnisse auch noch so widersprechend erscheinen. Es bleibt einem späteren Abschnitt vorbehalten zu zeigen, in welchem Maße die Schweiz genötigt war und immer noch genötigt ist, von ihrem als richtig erachteten handelspolitischen Ziel der allgemeinen unbedingten Meistbegünstigung abzuweichen<sup>5)</sup>.

Zunächst wollen wir neben der volkswirtschaftlichen Struktur kurz die Tatsache, daß die Schweiz ein Kleinstaat ist, in Bezug auf die Haltung gegenüber der Meistbegünstigung untersuchen.

## *II. Die Schweiz als Kleinstaat und die Meistbegünstigung*

Es ist nicht zu übersehen, daß zwischen der Handelspolitik der Großmächte und der der Kleinstaaten ein grundlegender Unterschied besteht. Die ersteren bilden große in sich mehr oder weniger geschlossene Wirtschaftsräume mit ausgedehnten inneren Märkten, was ihnen nicht zuletzt auf Grund der wirtschaftlichen und politischen Macht erlaubt, ihre Wirtschafts- und Handelspolitik nach ihrem Gutdünken

<sup>5)</sup> vgl. III. Das Verhältnis der schweizerischen Außenhandelspolitik zum Prinzip der Meistbegünstigung, Seite 110 ff.

zu gestalten. Sie sind in der Lage, ihre handelspolitischen Forderungen mit dem nötigen Nachdruck vorzubringen und eine Politik zu betreiben, die jeden Staat nach dem Maß der Gegenzugeständnisse behandelt. Sie sind es, die durch politische und wirtschaftliche Druckmittel bestimmen, welche Konzessionen als gleichwertig zu betrachten sind.

Die Kleinstaaten hingegen entbehren dieser Vorteile. Sie besitzen weder die wirtschaftliche und politische Machtstellung noch ein ausreichendes Kompensationsmaterial, um den handelspolitischen Kampf mit den Großstaaten auf dem Prinzip der Reziprozität auch nur mit einiger Aussicht auf Erfolg bestehen zu können. Sie sind daher die natürlichen Interessenten an einer internationalen Ordnung der Handelsbeziehungen, die die Gleichberechtigung aller Staaten als Grundsatz ihres Aufbaus anerkennt. «Insbesondere für Kleinstaaten, die des Rechtsschutzes bedürfen, da sie sich nicht auf eigene Kraft verlassen können, würde das Fehlen jeder Meistbegünstigungsverpflichtung einen unerträglichen Zustand darstellen»<sup>6)</sup>.

Ist die Haltung der Kleinstaaten und unter ihnen insbesondere die der Industriexportstaaten, also auch die der Schweiz, angesichts der angeführten Gründe der Meistbegünstigung gegenüber eine sehr positive, so weicht die tatsächlich geübte Handelspolitik dieser Länder vom Ziel doch vielfach ganz erheblich ab. Sie vermögen wegen ihrer Kleinheit in der Praxis ihren Anschauungen nicht zum Durchbruch zu verhelfen. Wenn in der Politik der tonangebenden Großmächte eine gewisse Grundströmung vorherrscht, sind die kleinen Länder außerstande, sich dieser Tendenz zu entziehen. Sie können die allgemeine Bestrebung — wenn sie sich mit ihren Ueberzeugungen deckt — durch tatkräftige Mitarbeit in vermehrtem Maße erfolgreich gestalten. Dies war z. B. bei der Schweiz immer dann der Fall, wenn liberale Gedanken das Feld beherrschten, weil ihr eine liberale die internationale Arbeitsteilung fördernde Haltung durch ihre ökonomische Struktur vorgezeichnet ist. Andererseits werden sie versuchen, gegen eine ihren Ueberzeugungen widersprechende Bewegung anzukämpfen. Ihr handelspolitisches Gewicht wird aber nicht ausreichen diese aufzuhalten, geschweige denn eine Umkehr zu bewirken. Sie werden vielmehr von der allgemeinen Lage gezwungen, zu ihrer Behauptung der dominierenden Tendenz, wenn auch in verlangsamtem Tempo, zu folgen.

---

<sup>6)</sup> Haberler, G: a. a. O., Seite 83.

Dieses Los der Kleinstaaten teilt auch die Schweiz. Wir wollen daher im folgenden Abschnitt den Lauf der Entwicklung in Hinsicht auf unser Untersuchungsgegenstand verfolgen.

### *III. Das Verhältnis der schweizerischen Außenhandelspolitik zum Prinzip der Meistbegünstigung*

Es ist von jeher als ein Hauptziel der schweizerischen Handelspolitik betrachtet worden, den schweizerischen Exporterzeugnissen auf den Außenmärkten die Meistbegünstigung zu sichern. Schon zu einer Zeit, da die Meistbegünstigung noch nicht die allgemeine Anerkennung und Anwendung gefunden hatte, die ihr in der Folge des handelspolitischen Umschwungs zukam, den der Cobden-Vertrag von 1860 mit sich brachte, setzte sich die Schweiz in den Handelsvertragsverhandlungen mit Staaten, die schweizerische Erzeugnisse diskriminierten, für den Abschluss von Meistbegünstigungsverträgen ein <sup>7)</sup>. Dabei mußte sie des öftern erfahren, daß man die freihändlerische Ausrichtung ihrer Handelspolitik nicht zu würdigen verstand und sie für ihre vorbehaltlose die internationale Arbeitsteilung fördernde Einstellung von protektionistischer Seite nur noch bestrafte. Man gab ihr zu verstehen, man sei mit ihrem zollpolitischen Gebahren zufrieden und habe daher keine Veranlassung, ihr weitere Konzessionen einzuräumen. Der Umstand, daß der schweizerische Zolltarif unbeweglich und gegenüber allen Staaten gleich war, wirkte sich in den Verhandlungen nachteilig aus. Er war den Vertragspartnern zum vorneherein sicher und bewog sie daher zur Zurückhaltung in der Gewährung von Zugeständnissen. Diese Erfahrungen lösten begreiflicherweise Unzufriedenheit aus und ließen Stimmen aufkommen, die für eine bessere Vertretung der schweizerischen Interessen in den internationalen Verhandlungen plädierten.

So verlangte im Jahr 1862 die nationalrätliche Budget-Kommission vom Bundesrat die Prüfung der Frage, ob nicht grundsätzlich beschlossen werden solle, «daß einzelne Ansätze des Zolltarifs zugunsten solcher Staaten ermäßigt werden können, welche die Schweiz auf dem Fuß der begünstigtesten Nationen behandeln, und ebenso, daß einzelne

---

<sup>7)</sup> Boßhardt, A: Die Schweiz im Kampf gegen den Protektionismus der Großmächte, in: «Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft», a. a. O., Seite 153 ff.

Ansätze zu Lasten solcher Staaten erhöht werden dürfen, welche der Schweiz den Rang der am meisten begünstigten Staaten nicht einräumen»<sup>8)</sup>).

Die schweizerische Handelspolitik blieb aber solchen Bestrebungen gegenüber fest. Sie ließ sich nicht auf Doppeltarifsysteme ein, sondern beachtete nach wie vor den Grundsatz der allgemeinen Meistbegünstigung. Zu einer differenziellen Behandlung griff sie grundsätzlich nur als Kampfmaßnahme gegen eine als untragbar erachtete Behinderung ihrer Ausfuhr<sup>9)</sup>; so z. B. ab 1. Januar 1893 im Zollkrieg mit Frankreich. Daß die Schweiz einem Staat die Meistbegünstigung einräumte ohne selbst in diesem Staat in den Genuß der gleichen Behandlung zu gelangen, war durchaus die Ausnahme von der Regel.

Dagegen war die Schweiz gezwungen, unter dem Druck des steigenden Protektionismus im Ausland ihre freihändlerische Zollpolitik zu revidieren. Die Meistbegünstigungsverträge, durch die sie mit dem Ausland verbunden war, mußten für einen Exportstaat wie die Schweiz unter dem stets sich verstärkenden Schutzzollbestreben in den 70- und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts immer mehr an Bedeutung verlieren. Obwohl sie noch eine Sicherung gegen etwelche Schlechterstellung boten, vermochten sie nicht, den schweizerischen Erzeugnissen im Ausland Zugang zu verschaffen. Die wohltuende Wirkung der Meistbegünstigung, zugestandene Konzessionen allen durch sie verbundenen Staaten zukommen zu lassen und damit den Welthandel allgemein zu beleben, war so gut wie lahmgelegt, weil Zugeständnisse an und für sich dem dominierenden Protektionismus entgegenstanden. Da die Meistbegünstigungsverträge dem Ausland in Bezug auf die Höhe der Tarife keine Verpflichtung auferlegten — seinen Schutzzollbestrebungen daher freien Lauf ließen — vermochten sie den schweizerischen Interessen nicht mehr genügend zu dienen. War aber die Schweiz einerseits außerstande, die eingeschlagene Richtung aufzuhalten, und waren anderseits in ihren eigenen Grenzen die Schutzzollverlangen erstarkt, so mußte die Lösung des Problems, ihren Produkten die ausländischen Märkte zu erschließen, durch Erzeugung eines Gegendruckes auf das Ausland gefunden werden. Solange die Schweiz durch ihre bescheidenen Zölle den ausländischen Waren den

<sup>8)</sup> Frey, E: Die Schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte; Berichte und Gutachten, veröffentlicht vom Verein für Sozialpolitik, Leipzig 1892, Seite 470 ff.; zitiert bei Boßhardt, Seite 159.

<sup>9)</sup> Homberger, H: Außenhandelspolitik, Artikel im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Band 1, Seite 129 ff.

Eingang in die Schweiz nicht versperrte, war bei den Handelspartnern — wie bereits angedeutet — kein Gehör für Erleichterungen der Aufnahme schweizerischer Produkte zu finden. Es bedurfte der Schaffung einer Waffe in Form eines ausgebauten Verhandlungs- und Kampfzolltarifs, um das Ausland zu Zugeständnissen veranlassen zu können. Durch verschiedene Revisionen in den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts wurde der schweizerische Zolltarif in diesem Sinne korrigiert, obwohl man allgemein hoffte, im Lauf der Verhandlungen die erhöhten Zölle wieder reduzieren zu können. Von den unbefriedigenden reinen Meistbegünstigungsverträgen ging man zur vertraglichen Bindung der Zollsätze in Verbindung mit der Meistbegünstigung über, da sie allein die Sicherung stabiler Zollverhältnisse für die Dauer des Vertrages gewährleisteten.

«Bloße Meistbegünstigungsabkommen genügten zur Wahrung der schweizerischen Exportinteressen nur so lange, als das betreffende Land die Tradition einer liberalen Zollpolitik aufrecht erhielt. Gingen solche Länder zum Protektionismus über, so wurde die Ergänzung der bloßen Meistbegünstigungsabkommen durch Tarifhandelsverträge wünschenswert»<sup>10)</sup>.

Vor dem ersten Weltkrieg war die Schweiz mit ihren Nachbarländern sowie mit Spanien und Serbien durch Tarifverträge verbunden, während sie mit vielen anderen Staaten vertraglich die Meistbegünstigung vereinbart hatte. Vereinzelt basierte die Behandlung auf dem Fuß der meistbegünstigten Nation auch lediglich auf autonomen Verfügungen, so z. B. die Behandlung der Vereinigten Staaten ab 1900. Die von der Schweiz entfernteren Staaten zeigten wenig Interesse der Schweiz besondere Konzessionen einzuräumen, da unsere Ausfuhr nach diesen Staaten von ihrem Standpunkt von geringer Bedeutung waren, aber auch weil die Schweiz nicht die Mittel besaß, um diese Staaten zu Entgegenkommen veranlassen zu können<sup>11)</sup>.

Abgesehen von den besonderen Problemen, die der erste Weltkrieg und die folgenden Nachkriegsjahre mit sich brachten und die entsprechende handelspolitische Methoden notwendig machten, blieb die schweizerische Handelspolitik bis zur großen Weltwirtschaftskrise, die 1929 in Amerika ausbrach, auf das Mittel der Zölle beschränkt.

---

10) Baumgartner, O.: Die schweizerische Außenhandelspolitik von 1930 bis 1936, Zürich 1943, Seite 65.

11) Schmidt, P. H.: Die Schweiz und die europäische Handelspolitik, Zürich 1914, Seite 300.

Die Meistbegünstigungs- und Tarifverträge erfuhren jedoch eine Wandlung in der Hinsicht, daß im Zuge des weiterhin sich verstärkenden Protektionismus die Meistbegünstigung in der dargestellten Art und Weise mehr und mehr eingeschränkt und der Abschluß von Tarifverträgen durch verstärkte Bestrebungen zur Wiedererlangung der Tarifaufonomie erschwert wurden. Homberger<sup>12)</sup> weist allerdings darauf hin, daß die Tarifaufonomie, die die Handelspartner anstrebten, im Verkehr mit der Schweiz manchmal eine rein formale Angelegenheit war. So hat Spanien 1928 mit der Schweiz — unter Weglassung der früheren Zollbindungen — gegenseitig die Meistbegünstigung vereinbart, dafür aber der Schweiz ausdrücklich versichert, auf gewissen Positionen die auf der Vereinbarung von 1922 festgelegten Zollsätze nicht zu erhöhen. Frankreich hat im Abkommen von 1934 die Meistbegünstigung gegenüber der Schweiz derart beschränkt, daß es eine Liste von Waren ausdrücklich von der Meistbegünstigung ausnahm. Die Liste war aber derart zusammengesetzt, daß sie lediglich Güter umfaßte, die als Exportprodukte für die Schweiz nicht in Frage kamen. Die Schweiz hat dasselbe gegenüber Frankreich getan, ohne daß dadurch die Meistbegünstigung in ihrer Bedeutung geschmälert worden wäre.

Das verfolgte Ziel der schweizerischen Bemühungen war der Abschluß von Tarifhandelsverträgen in Verbindung mit der unbedingten Meistbegünstigung. Waren die Vertragspartner nicht dazu zu bewegen, von ihrer Tarifaufonomie abzugehen, so war die Schweiz bestrebt, mit solchen Staaten wenigstens die reine Meistbegünstigung vertraglich zu vereinbaren. Die intensiven Anstrengungen, die im Schoß des Völkerbundes zur Lösung der Schwierigkeiten im Welthandel unternommen wurden, fanden die grundsätzliche Unterstützung der Schweiz. Sie schenkte dem Versuch des Völkerbundes — die Handelshemmnisse auf multilateraler Grundlage abzubauen — ihre volle Aufmerksamkeit und versuchte durch tatkräftige Mitarbeit den Anstrengungen zum Erfolg zu verhelfen.

Der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise von 1929 und die nachfolgenden Depressionsjahre haben die Schweiz gezwungen, von ihrer althergebrachten Handelspolitik abzugehen. Nachdem die Anstrengungen des Völkerbundes, durch kollektives Vorgehen den Handelshemmnissen zu Leibe zu rücken, ohne jeden Erfolg geblieben waren, sah

<sup>12)</sup> Homberger, H: a. a. O., Seite 135.

sich die Schweiz wohl oder übel genötigt, sich in vermehrtem Maße auf ihre eigene Kraft zu besinnen und sich — soweit dies die Abhängigkeit vom Vorgehen des Auslandes zuließ — ihren eigenen Weg zu suchen und zu beschreiten. Das Mittel der Zölle konnte angesichts der auftretenden in der Folge zu erörternden Schwierigkeiten in den internationalen Handelsbeziehungen nicht mehr allein genügen, die schweizerischen Interessen in befriedigender Weise zu vertreten. Wohl blieben die Mehrzahl der geschlossenen Handelsabkommen weiterhin in Kraft, die Zollpolitik aber trat in dem Maße in den Hintergrund, als andere handelspolitische Methoden angewendet werden mußten.

Das Ausland verstärkte unter dem Druck der Krise seinen Protektionismus. In Amerika kam 1930 der Hawley-Smoot Tarif zur Anwendung, dem in seiner Höhe für wichtige schweizerische Ausfuhrerzeugnisse prohibitive Wirkung zukam. Großbritannien ging 1931 vom Goldstandard ab. In der Mehrzahl der Handelsstaaten wurden die Währungen abgewertet oder Kontingentierungsmaßnahmen eingeführt. Alle diese Eingriffe in das Gefüge des internationalen Handelsmechanismus beeinträchtigten in starkem Maße die schweizerische Ausfuhr. Sie ging von 2098 Millionen Franken im Jahr 1929 auf 1349 Millionen Franken im Jahre 1931 zurück. Diese Entwicklung vergrößerte in beängstigender Weise das Passivum der schweizerischen Handelsbilanz. Die Einfuhren gingen im Vergleich zu den Ausfuhren nur sehr wenig zurück, weil die Schweiz durch den festen Wert des Frankens, durch die Freiheit im Zahlungsverkehr und durch die Kaufkraft ihrer Bevölkerung ein bevorzugtes Absatzgebiet wurde.

Der Passivsaldo der Handelsbilanz, der normalerweise rund eine halbe Milliarde Franken beträgt, stieg im Jahr 1931 auf über 900 Millionen Franken an. Zudem wurde die Lage noch dadurch verschlimmert, daß die Erträgnisse aus dem unsichtbaren Export zurückgingen und deshalb die Gefahr der unausgeglichenen Zahlungsbilanz näher rückte. Die Ausfuhren zu beleben war nicht möglich und die Bestrebungen Transfererleichterungen zu erwirken, stießen auf das Hindernis der Devisenbewirtschaftung im Ausland. Die einzige Lösung, das Handelsbilanzpassivum zu verringern, war daher die Drosselung der Einfuhren.

An und für sich wäre es nun allerdings denkbar, daß man mit dem traditionellen Mittel der Zölle versucht hätte, die Einfuhr zu verringern. Diesem Lösungsversuch stehen aber beachtenswerte

Schwierigkeiten und Nachteile entgegen. Um den lebhaften Andrang ausländischer Güter — wie er durch die beschriebenen Umstände verursacht wurde — zurückzudämmen, wäre die Erstellung eines stark erhöhten Zolltarifs notwendig gewesen. Dabei wäre es trotzdem fraglich geblieben, ob dadurch dem Importdruck in genügender Weise hätte begegnet werden können. Gegen Währungsentwertungen, Devisenbewirtschaftung, mengenmäßige Regulierung der Ein- und Ausfuhr ist der Zoll kein angemessenes Abwehrmittel. Dieser Weg hätte einerseits für die Ausarbeitung eines neuen Zolltarifs eine gewisse Zeitspanne beansprucht, anderseits — und das fiel für die Wahl einer anderen Lösung besonders ins Gewicht — die Kündigung der bestehenden Handelsverträge bedingt, denn die schweizerischen Zölle waren in einer Mehrzahl von Abkommen vertraglich gebunden. Das Handelsvertragsnetz zu zerreißen, mußte aber als gewagtes Unternehmen erscheinen, waren doch dadurch die Ausfuhrinteressen stark gefährdet. Als besonders nachteilig mußte bei der Ueberprüfung des zu beschreibenden Weges für eine allgemeine Zollerhöhung der Umstand in Betracht gezogen werden, daß bei einer solchen Zollrevision durch die einheitliche Anwendung der neuen erhöhten Zölle auf alle Staaten auch die Einfuhr aus solchen Staaten gedrosselt worden wäre, die als Absatzmärkte für schweizerische Produkte bedeutungsvoll sind. Ein solches Vorgehen hätte im besten Falle unliebsame Diskussionen mit unseren Handelspartnern zur Folge gehabt. Der Bundesrat mußte ferner in seinem Entschluß, diesen Weg nicht einzuschlagen, durch die nachteiligen Wirkungen bestärkt werden, die von einer allgemeinen Zollerhöhung auf die Lebenshaltungs- und Produktionskosten zu erwarten waren; diese waren verglichen mit dem Ausland sowieso schon sehr hoch. Angesichts dieser Verhältnisse hat die schweizerische Handelspolitik eine Abwehr mit dem Mittel der Zölle abgelehnt<sup>13)</sup>.

Die Schweiz hat die Zölle im allgemeinen auf ihrer bisherigen Höhe belassen und sie, das System der unbedingten allgemeinen Meistbegünstigung beachtend, gegenüber allen Staaten in gleicher Weise zur Anwendung gebracht. Die notwendigen Abwehrmaßnahmen sind in Form der *Einfuhrkontingentierung* verwirklicht worden<sup>14)</sup>.

<sup>13)</sup> Vergleiche zu diesen Ausführungen vor allem:

Hotz, J: Zollpolitik, Artikel im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, 2. Band, Seite 610.

Stucki, W: 25 Jahre schweizerische Außenhandelspolitik, in: Festgabe für Bundesrat Schultheß, Zürich 1938, Seite 138.

<sup>14)</sup> Bundesbeschluß über die Beschränkung der Einfuhr vom 23. Dezember 1931.

«Der große Vorteil des Einfuhrkontingents liegt vor allem darin, daß es weitgehend den besonderen Verhältnissen angepaßt werden kann. Es erfordert nicht schablonenmäßige Anwendung gegenüber allen Warengruppen und Provenienzen, sondern ermöglicht die absolut erforderliche Bewegungsfreiheit und Anpassungsfähigkeit.»<sup>15)</sup>

Bei der Einführung der Kontingentierung errichtete die Schweiz vorerst autonome Kontingente, die jedoch bald, da sie als einseitige Maßnahmen zu Schwierigkeiten mit den Handelspartnern zu führen drohten, durch Verhandlungskontingente ersetzt wurden<sup>16)</sup>. Die vertragliche Regelung der Kontingente war auch durch die Notwendigkeit vorgezeichnet, den Exportindustrien, die von den herrschenden Welthandelsschwierigkeiten besonders getroffen wurden, ihren Absatz zu erleichtern. Es ist denn überhaupt festzuhalten, daß die Kontingentierungspolitik nicht nur dem Schutz der Inlanderzeugung diene, sondern ebenso sehr in den Dienst der Ausfuhr gestellt werden mußte. Stand auch bei der Ergreifung der Methode der quantitativen Einfuhrbeschränkung die Schutzwirkung im Vordergrund, so trat sie in den folgenden Jahren doch mehr und mehr hinter der handelspolitischen Aufgabe zurück. Sie wurde angesichts der veränderten Lage in der Weltwirtschaft zu einem bedeutenden Mittel der Verhandlungspolitik, indem sie die schweizerischen Einfuhren als Kompensationsmaterial auswertete. Jene Staaten, die den schweizerischen Exportprodukten ihre Märkte verhältnismäßig weit öffneten, sollten größere Einfuhrmöglichkeiten erhalten als solche, die sich ihnen weitgehend verschließen. Dabei wurde auch die Frage entsprechend berücksichtigt, «ob die Einfuhr fremder Waren geeignet ist, schweizerische Kapitalforderungen zu decken oder dem Fremdenverkehr förderlich zu sein und dadurch die Zahlungsbilanz zu verbessern»<sup>17)</sup>.

Indem sich die schweizerische Handelspolitik von diesen Gesichtspunkten leiten ließ und zu ihrer Behauptung leiten lassen mußte, hat sie mit der bisher beachteten Behandlung der ausländischen Staaten auf dem Fuß der Meistbegünstigung gebrochen und das handelspolitische Prinzip der Reziprozität zur Anwendung gebracht. Darnach

15) Hotz, J: Zur schweizerischen Handelspolitik, unter besonderer Berücksichtigung der Einfuhrkontingentierung, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jahrgang 1936, Seite 7.

16) Vergleiche über die Technik und Anwendung der Kontingente in der Schweiz besonders: Karmin, D: a. a. O.

17) Hotz, J: Kontingentierungspolitik, Artikel im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, 2. Band, Seite 71.

wird die Behandlung der ausländischen Staaten unter sich außer acht gelassen und lediglich auf die gegenseitige Behandlung der beiden vertragsverhandelnden Staaten Rücksicht genommen. Die Regelung der Handelsbeziehungen ist in diesem Sinn streng bilateral. Die Schweiz hat denn auch die Meinung vertreten, daß sie die Meistbegünstigungsklausel als nicht auf die Kontingente anwendbar betrachte.

«En principe, le traitement de la nation la plus favorisée ne doit pas être étendu à l'application des mesures de restriction d'importation. C'est ainsi seulement qu'il sera possible de tenir compte des différences de situation des Etats concurrents et de l'importance variable des différents pays en tant que consommateurs de produits suisses»<sup>18)</sup>.

Mit dieser Auffassung steht sie übrigens nicht allein da. Vielmehr ist dies die vorherrschende Meinung.

Durch diese Maßnahmen war es allein möglich, die schweizerischen Interessen in genügender Weise zu vertreten und zugleich das Netz der Handelsverträge zu retten.

Es ist diese Notlage der Kleinstaaten auch von Autoren der Großmächte, die ihre Handelspolitik weiterhin hauptsächlich als Zollpolitik zu betreiben vermochten, durchaus verstanden worden.

So führt z. B. der Amerikaner Condliffe<sup>19)</sup> aus:

«For many of the smaller countries, whose economic activity was dependent in large measure upon a continuance of trade with powerful neighbors whose trade was conducted upon a bilateral barter basis, there was no option but to adopt complementary methods. Thus, Switzerland denounced the most-favored-nation principle at an early stage and proceeded to make the best bargains she could by reciprocal treaties and later by clearing arrangements».

Man mag sich zu den außerordentlichen Maßnahmen — die in den dreißiger Jahren ergriffen werden mußten — stellen wie man will, man muß sich nur bei jeder Kritik vor Augen halten, daß die Schweiz die allgemeinen Tendenzen nur sehr unwesentlich zu beeinflussen vermag. Sie ist genötigt, sich der momentanen Situation durch Maßnahmen anzupassen, die vielfach mit den langfristigen Zielen nicht harmonieren. Es wäre aber verfehlt, in solchen unfreiwilligen

<sup>18)</sup> Rapports présenté au Département fédéral de l'économie publique par la Commission d'experts pour une nouvelle législation économique. Contestations et lignes directrices concernant la politique économique extérieure. Rapport de la 1re sous-commission du 22 janvier 1937, Bundesblatt 1937/II, Seite 911.

<sup>19)</sup> Condliffe, J. B.: a. a. O., Seite 173.

Vorkehrungen eine grundsätzliche Abkehr von der traditionellen Handelspolitik zu sehen. Selbst wenn sie vorübergehend für eine kürzere oder längere Zeit in der gesamten Handelspolitik dominieren, haben sie eben doch nur den Charakter einer *Notmaßnahme*.

«Es wäre abwegig» — so führt Baumgartner <sup>20)</sup> zu den ergriffenen Maßnahmen treffend aus — «in den Wandlungen der schweizerischen Außenhandelspolitik des letzten Jahrzehnts mehr als zeitbedingte, zur Hauptsache unfreiwillige Defensivmaßnahmen sehen zu wollen. Die staatliche Intervention ist nicht der Ausdruck veränderter handelspolitischer Grundauffassungen, sondern hatte die Rückkehr zu normalen Verhältnissen zum Ziel».

Es wäre deshalb auch falsch zu glauben, das Prinzip der Meistbegünstigung sei ganz verlassen worden, weil es auf die Kontingentierung keine Anwendung findet. Tatsächlich wird es nach wie vor auf die Zollsätze angewendet, nur ist eben die Zollpolitik an und für sich durch massivere Eingriffe in den zwischenstaatlichen Handelsverkehr in den Hintergrund gedrängt worden.

Obwohl in der Folge der Abwertung des Schweizerfrankens die Maßnahmen gelockert werden konnten und die Zielsetzung teilweise schon vorher eine gewisse Wandlung erfahren hatte, ist doch keine entscheidende Wendung eingetreten. Die Schweiz ist zur Verteidigung ihrer Existenz nach wie vor auf die Kompensationspolitik angewiesen.

Wie weit es möglich sein wird, die außerordentlichen Vorkehrungen abzubauen und zu einer freieren hauptsächlich auf der Zollpolitik beruhenden Handelspolitik zurückzukehren, wird von der allgemeinen Entwicklung abhängen. An der Bereitschaft der Schweiz ihre Schutzmaßnahmen zu lockern, wird es jedenfalls nicht fehlen.

---

<sup>20)</sup> Baumgartner, O: a. a. O., Seite 50.

## SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Fragen wir uns abschließend, ob das untersuchte Prinzip der Meistbegünstigung in der Zukunft seine volle Wirkung wohl wieder erhalten wird oder nicht, so fragen wir damit nach der allgemeinen handelspolitischen Entwicklung. In dem Maß als es gelingen wird, die freie Austauschbarkeit der Währungen und den freien von allen quantitativen Beschränkungen losgelösten Austausch der Güter wieder herzustellen, wird auch die Meistbegünstigung ihre Funktion wieder erfüllen, denn kein Staat wird alsdann gewillt sein, eine Diskrimination zu seinen Ungunsten zu dulden. Wie weit und in welchem Zeitpunkt diese Voraussetzungen verwirklicht werden können, ist jedoch nicht vorauszusehen.

Die gegenwärtigen intensiven Bestrebungen zur Förderung des internationalen Handels sind durch die besondere Lage der Staaten mit schwacher Währung und der wirtschaftlich unentwickelten Staaten gekennzeichnet.

Die in Havanna diskutierte Welthandelscharta steht ganz im Zeichen dieser Schwierigkeiten, sieht sie doch für solche Länder die Anwendung quantitativer Außenhandelsbeschränkungen vor. Zudem könnten solche Länder bei ihrem restriktiven Vorgehen diskriminieren, also die Einfuhr von Waren aus dem einen Land verbieten und zugleich die gleichen Importe aus einem andern gestatten.

Der Grundsatz der vollen Meistbegünstigung verbunden mit der Verpflichtung, daß die einheimische Produktion lediglich durch vertraglich festgelegte bescheidene Zölle geschützt werden darf, hat also nur für diejenigen Staaten Gültigkeit, die für die Einführung von Außenhandelsrestriktionen keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten geltend machen können. Mit anderen Worten, es wären nur zwei bis drei Staaten — darunter die Schweiz — zur Beachtung des Prinzips verpflichtet. — So sehr die Schweiz diese Grundsätze hochhält und sie je und je verfochten hat, kann die Annahme der Charta unter den gegebenen Umständen für sie *nicht* in Frage kommen. Die schweizerischen Ex-

portprodukte fänden allorts bei Staaten mit Währungsschwierigkeiten durch Schutzmaßnahmen verschiedenster Art verriegelte Türen vor, während gleichzeitig das Streben nach harter Währung große Exportanstrengungen nach der Schweiz zur Folge hätten. Gegen die Einfuhrhindernisse im Ausland könnte die Schweiz keine Gegenmaßnahmen ergreifen und gegen den Importdruck könnte sie lediglich bescheidene Zölle anwenden, was offensichtlich nicht genügte, ihre vitalen Interessen wirksam zu wahren. Um schweizerischen Erzeugnissen den Weg ins Ausland zu ebnen, muß unsere starke Kaufkraft und der Umstand, daß unsere Importe die Exporte übersteigen, in den bilateralen Verhandlungen verwertet werden können.

Unsere Delegation hat deshalb in Havanna einen Zusatzantrag betreffend die Ermöglichung quantitativer Beschränkungen eingereicht, mit dem Erfolg, daß die besondere Lage der Schweiz durch eine Kommission studiert und anerkannt wurde. Es ist die Aufgabe dieser Kommission, eine Sonderlösung zu finden, die es der Schweiz ermöglicht, Mitglied der internationalen Handelsorganisation zu werden. So wie die Charta einen Schutz für die währungsschwachen Länder vorsieht, muß eine Lösung gefunden werden, die es der schweizerischen Wirtschaft erlaubt, ihre Lebensinteressen zu vertreten. Es kann ja nie der Sinn der Charta sein, die Wirtschaft von Staaten mit gesunder Währung vorerst zu zerrütten um ihnen nachher zu Hilfe zu kommen.

Mit diesem Hinweis auf die aktuellen Bestrebungen für die Reaktivierung des internationalen Handels beschließen wir unsere Betrachtungen. Das Ziel, mittels der Charta von Havanna das ganze Problem des zwischenstaatlichen Handelsverkehrs zu lösen, ist wohl zu hoch gesteckt, um mit einem Schlag verwirklicht werden zu können. Der bereits formulierte Grundsatz der Meistbegünstigung wird volle Geltung erst dann erhalten, wenn die eingangs genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Acpli, H.: Die Schweizerische Außenhandelspolitik von der Abwertung des Schweizerfrankens bis zum Kriegsbeginn, Diss. Bern 1944
- Baumgartner, O.: Die Schweizerische Außenhandelspolitik von 1930 bis 1936, Diss. Zürich 1943
- Bennstein, J. u. Leopold, K.: Die Handelsverträge des Erdballs, 2. Auflage, Berlin 1931
- Bonhoeffer, K.: Die Meistbegünstigung im modernen Völkerrecht, Berlin 1930
- Bonnet, L.: La clause de la nation la plus favorisée, Diss. Grenoble 1900
- Borchardt, F.: Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem, Diss. Heidelberg 1906
- Bosc, L.: Zollallianzen und Zollunionen in ihrer Bedeutung für die Handelspolitik der Vergangenheit und Zukunft, Berlin 1907
- Brandt, H.: Die Durchbrechung der Meistbegünstigung, ein Beitrag zu den Gegenwartsfragen der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1933
- Burky, de la Harpe et Wackernagel: La Suisse et l'autarcie, Conférence permanente des hautes études internationales, Neuchâtel/Paris 1939
- Condliffe, J. B.: The Reconstruction of World Trade, a survey of international economic relations, New York, 1940
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et l'Emploi:  
Rapport de la première Session de la Commission Préparatoire, Londres 1946  
—  
Rapport de la deuxième Session de la Commission Préparatoire, Genève 1947
- Culbertson, W. S.: Reciprocity, a national policy for foreign trade, New York/London 1937
- Eulenburg, F.: Außenhandel und Außenhandelspolitik, Tübingen 1929
- Farra, R. H.: Les effets de la clause de la nation la plus favorisée et la spécialisation des tarifs douaniers, Thèse Paris 1910
- Fontana-Russo, L.: Grundsätze der Handelspolitik, Leipzig 1911
- Frei, G.: Kontingentierung und Einfuhrbeschränkung als Mittel der Schweizerischen Außenhandelspolitik 1931—1936, Diss. Bern 1941
- Geiser, A.: Die Kompensation als Mittel der Außenhandelspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Diss. Zürich 1939

- Glier, L.: Die Meistbegünstigungsklausel, Berlin 1905
- Gordon, M. S.: Barriers to World Trade, a Study of Recent Commercial Policy, New York 1941
- Greiff, W.: Die neuen Methoden der Handelspolitik, Berlin 1934
- Gruntzel, J.: System der Handelspolitik, 3. Auflage Wien 1930
- Haberler, G.: Der internationale Handel, Berlin 1933
- Liberale und planwirtschaftliche Handelspolitik, Berlin 1934
- Hartmann, J.: Die Wandlung des Begriffs der Meistbegünstigung, Auslandsrecht 1924, Nr. 15
- Held, H.: Wirtschaftliche Gleichberechtigung, Berlin 1937
- Helfferrich, K.: Handelspolitik, Leipzig 1901
- Hock, H.: Was hat man mit der Meistbegünstigung gewollt? Diss. Berlin 1931
- Hunisch, J.: Die Meistbegünstigungsklausel in den Handelsverträgen, Diss. Breslau 1933
- Jastrow, J.: Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung, Leipzig 1915
- John, F.: Die ungeklärte Meistbegünstigung, Geschichte, Formen und Bedeutung der Meistbegünstigungsklausel, Diss. Hamburg 1929
- Karmin, D.: La politique commerciale 1930—39, contingentement et accords de clearing, Diss. Genf 1942
- Kellner, G.: Die Meistbegünstigungsklausel und ihre Stellung in der Handelspolitik der Gegenwart, Diss. Erlangen 1932
- Leener, G.: Théorie et politique du Commerce international, Bruxelles 1933
- Lusensky, F.: Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung (Reziprozität), Stuttgart 1918
- Meine, H.: Die Beschränkungen in den Meistbegünstigungsklauseln, Diss. Berlin 1927
- Offermann, W.: Die Meistbegünstigung, ihr Wesen und ihre Entwicklung in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre, Diss. München 1928
- Oesterreichische Gruppe der internationalen Handelskammer: Die Handelsverträge der europäischen Staaten, 3. Auflage, Wien 1933
- Poznansky, Ch.: La clause de la nation la plus favorisée, étude historique et théorique, Diss. Freiburg 1917
- Rahr, J.: Meistbegünstigung und zweiseitige Handelsverträge, unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands, Diss. Basel 1935
- Respondek, E.: Handelspolitische Neuordnung Europas: Meistbegünstigung und Präferenzsystem, Berlin 1931
- Grundzüge europäischer Handelspolitik zwischen den beiden Weltwirtschaftskonferenzen, Berlin 1935
- Riedl, R.: Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen, Denkschrift der österreichischen Gruppe der internationalen Handelskammer, Wien 1928
- Ausnahmen von der Meistbegünstigung (Internationale Handelskammer, Oesterreichische Gruppe), Wien 1931

- Riedl, R.:            *Außere Handelspolitik, Artikel im Lehrbuch der Volkswirtschaftspolitik, herausgegeben von V. Mataja, Wien 1931*
- Salmaslian, A.:     *La clause de la nation la plus favorisée, Thèse Paris 1921*
- Schilder, S.:        *Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, Stuttgart 1917*
- Schmidt, P. H.:     *Die Schweiz und die europäische Handelspolitik, Zürich 1914*
- Schraut, M.:         *System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung, Leipzig 1884*
- Schweinfurth, H.:   *Die Meistbegünstigungsklausel, eine völkerrechtliche Studie, Diss. Heidelberg 1911*
- Société des Nations:
- Comité d'Experts pour la codification progressive de Droit international:*
- La clause de la nation la plus favorisée, C 205 M 79 1927, Genf 1927*
- *Comité économique:*
- *Recommandations concernant la politique commerciale C 138 M 53 1929/II, Genf 1929*
- *Recommandations du Comité Economique concernant la politique tarifaire et la clause de la nation la plus favorisée, E 805 1935 II B., Genf 1933*
- *L'égalité de traitement dans l'état actuel des relations économiques internationales, la clause de la nation la plus favorisée, C 379 M 250 1936 II B, Genf 1936*
- *Remarques sur les perspectives actuelles de la politique commerciale, C 179 M 108 1939 II B, Genf 1939*
- *Rapport des comités économique et financier:*
- *La politique commerciale dans le monde d après guerre, C 31 M 31 1945 II A, Genf 1945*
- Sommer, L.:         *Neugestaltung der Handelspolitik, Wege zu einem intereuropäischen Präferenzsystem, Berlin/Wien 1935*
- Stucki, W.:          *25 Jahre Schweizerische Außenhandelspolitik, in Festgabe für Bundesrat Schulthess, Zürich 1938*
- Trescher, E.:        *Vorzugszölle, ihre Geschichte und Wirkung im internationalen Warenaustausch, Berlin 1908*

ZEITSCHRIFTEN UND SAMMELWERKE

- Economica: Bailey, S. H.: Reciprocity and the Most-Favoured-Nation Clause, 1933, No. 42, Seite 428 ff.
- Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft:  
Außenhandelspolitik, H. Homberger, Band 1  
Kontingentierungspolitik, J. Hotz, Band 2  
Zollpolitik, J. Hotz, Band 2
- Handwörterbuch der Staatswissenschaften:  
Handelsverträge, P. Arndt, Band 5  
Handelsverträge, H. Posse, Ergänzungsband
- Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik:  
Meistbegünstigung, H. Posse, Band 74, Seite 672 ff.
- Joint Committee Carnegie Endowment-International Chamber of Commerce:  
The Improvement of Commercial Relations between Nations, Paris 1936,  
Rist, Ch. in collaboration with Herberts, J. H.:  
Comments on the Past and Future of the Most Favoured Nation Clause in its Limited and Unlimited Forms, Seite 101 ff.
- Viner, J.:  
—  
Memorandum on the technique of present-day protectionism, Seite 53 ff.  
Comments on the Improvement of Commercial Relations between Nations, Seite 80 ff.
- Pasvolsky, L.:  
Comments on the Improvement of Commercial Relations between Nations, Seite 40 ff.
- Schriften des Vereins für Sozialpolitik:  
Hinst, B.: Meistbegünstigung und Reziprozität, Band 171  
Schüller, R.: Meistbegünstigung und Vorzugsbehandlung, Band 155  
Schumacher, H.: Meistbegünstigung und Zollunterscheidung, Band 155
- Schweizerische Handelswissenschaftliche Zeitschrift:  
Balissat, G.: La clause de la nation la plus favorisée et son aspect actuel, Juni/Juli 1930
- Schweizerisches Institut für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen:  
Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945  
Bachmann, H.: Von den Grundlagen der Schweizerischen Volkswirtschaft, Seite 21 ff.  
Boßhardt, A.: Die Schweiz im Kampf mit dem Protektionismus der Großmächte, Seite 105 ff.  
Rappard, W.: La Suisse et le marché du monde, Seite 35 ff.
- Weltwirtschaftliches Archiv:  
Brinkmann, C.: Meistbegünstigungsklausel und Kontingent, Band 39, Seite 67 ff.

Weltwirtschaftliches Archiv:

Mazzei, J.: Kritische Betrachtungen zur neuzeitlichen Zollpolitik,  
Band 37, Seite 412 ff.

Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft:

Hotz, J.: Zur Schweizerischen Handelspolitik, unter besonderer  
Berücksichtigung der Einfuhrkontingentierung, Jahr-  
gang 1936, Seite 7 ff.

Röpke, W.: Die entscheidenden Probleme des weltwirtschaftlichen  
Zerfalls, Jahrgang 1938, Seite 493 ff.

Sommer, L.: Die wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen des  
Kampfes gegen die Meistbegünstigungsklausel, Jahrgang  
1936, Seite 29 ff.

VERSCHIEDENES

Bundesblatt

Eidgenössische Gesetzessammlung

Journal Officiel

Moniteur Belge

Neue Zürcher Zeitung