

# Internationales Wirtschaftsrecht und Ost-West-Handel

Autor(en): **Schaumann, Wilfried**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **40 (1960-1961)**

Heft 1

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161064>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Internationales Wirtschaftsrecht und Ost-West-Handel

WILFRIED SCHAUMANN

## *Das Recht der internationalen Wirtschaft*

Der Ost-West-Handel ist in den letzten Jahren in steigendem Maße in den Mittelpunkt der Diskussion um den Kommunismus getreten. Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese Handelsbeziehungen einmal unter einem vorwiegend rechtlichen Aspekt zu untersuchen, und zwar nicht so sehr in ihren bilateralen Auswirkungen als im weiteren Rahmen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen überhaupt. Die rechtliche Ordnung, die sich der internationale Wirtschaftsverkehr im Laufe der Jahrhunderte geschaffen hat, ist allerdings nicht eine einheitliche Rechtsordnung mit bestimmten zentralen Organen für die Erzeugung und Durchsetzung der Rechtssätze. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch einige grundlegende Normen herausgebildet, die wir zusammen mit den zahllosen staatsvertraglichen und innerstaatlichen Rechtsregeln für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in einen neuen Begriff des «Rechts der internationalen Wirtschaft» oder kurz des *Internationalen Wirtschaftsrechts* fassen. Dieses Internationale Wirtschaftsrecht kann dabei mehr organisatorisch oder mehr rechtsquellenmäßig verstanden werden, während eine dritte Methode funktional unter dem Internationalen Wirtschaftsrecht alle Rechtsnormen zusammenfaßt, welche das Phänomen der internationalen, das heißt über die staatlichen Grenzen hinausgehenden wirtschaftlichen Tätigkeit regeln.

Wenn wir den weiteren Ausführungen vor allem diesen zuletzt genannten funktionellen Begriff zugrunde legen, so gibt es doch einige Voraussetzungen, die allen Begriffsbildungen gleichermaßen eigen sind. Die wichtigste dieser Voraussetzungen ist, vom Standpunkt der freien Welt aus, die Trennung zwischen staatlicher Gewalt auf der einen und wirtschaftendem Subjekt auf der anderen Seite. Wo diese Trennung fehlt, wo der Staat selber als unmittelbar wirtschaftlich Handelnder auftritt, fällt sozusagen der Gegenstand rechtlicher Normierung des internationalen Wirtschaftsverkehrs dahin. Die innerstaatlichen Normen werden zu Verwaltungsanweisungen, und der zwischenstaatliche Verkehr nimmt reinen Vertragscharakter an und ist keiner dem Wesen nach allgemeinverbindlichen völkerrechtlichen Regelung mehr zugänglich.

Staatliche Betriebe, die mehr oder weniger intensiv am internationalen Wirtschaftsverkehr teilnehmen, gibt es nun aber nicht nur im kommunistischen

System, sondern auch in der westlichen Staatenwelt. Wesentlich ist aber, daß im kommunistischen System mit verschwindenden Ausnahmen die ganze Wirtschaft und der gesamte Außenhandel verstaatlicht sind, während im Westen, trotz Bestehens von Staatsbetrieben, der internationale Wirtschaftsverkehr überwiegend ein Verkehr zwischen Rechtssubjekten des Privatrechts bleibt. Selbst dort, wo staatliche Unternehmungen in diesen Verkehr eingreifen, bedienen sie sich der Formen des Privatrechts und suchen sich — was beim kommunistischen System schon aus dessen Natur heraus nicht möglich ist — strukturell und organisatorisch gegen eine Einflußnahme politischer Organe abzuschirmen.

Das Internationale Wirtschaftsrecht westlicher Prägung ist jedoch keineswegs durch die Abwesenheit staatlicher Entscheidungsbefugnisse geprägt. Im Gegenteil: ein Internationales Wirtschaftsrecht in dem von uns umschriebenen Sinne ist geradezu entstanden als Folge staatlicher Eingriffe in den freien Ablauf der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Eine Wirtschaft, die ausschließlich der Willensentscheidung privater Rechtssubjekte untersteht, bedarf keiner besonderen Normen zur Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen über die Landesgrenzen hinaus. Ihre Konflikte lösen sich nach den Regeln des gewöhnlichen Kollisionsrechts. Erst die staatlichen Eingriffe sind es, die nach besonderen Maßnahmen auf internationalem Boden rufen. Dabei können wir unterscheiden zwischen den unmittelbaren Eingriffen in den Ablauf des zwischenstaatlichen Verkehrs und den mittelbaren Auswirkungen der staatsinterventionistischen Eingriffe in die innerstaatliche Wirtschaft. Anschaulicher für die Entwicklung des Internationalen Wirtschaftsrechts sind dabei die unmittelbaren Eingriffe des Staates in den über die Grenzen hinausreichenden Wirtschaftsverkehr. Die hier aufgerichteten Schranken betreffen sowohl den Devisen- wie den Warenverkehr und auch weitere Leistungen, zum Beispiel die Einräumung von Lizenzen, Versicherungsleistungen, Dienstleistungen und Kapitalleistungen. Vor allem im internationalen Warenverkehr weisen die staatlichen Eingriffe eine lange geschichtliche Entwicklung auf. Das Kennzeichen des modernen Wirtschaftsrechts ist dabei die Vielfalt der Abstufungen von der einfachen Deklarationspflicht für die Einfuhr und die Ausfuhr bis zum absoluten Einfuhr- oder Ausfuhrverbot, wobei innerhalb dieses weiten Rahmens als einzelne Schranken die Zölle, die Exportabgaben, die Kontingentierung der Ein- und Ausfuhr und schließlich die Beschränkung des Außenhandels auf den bloßen Tauschverkehr zu nennen sind. Dazu kommen als Förderungsmaßnahmen die Importzuschüsse und die Exportsubsidien, und zwar in der direkten Form oder durch entsprechende Manipulation des Wechselkurses, womit wir auch schon zu den Eingriffen von der Devisenseite her übergegangen sind. Durch differenzierte Ansätze für Kauf und Verkauf oder für verschiedene Wirtschaftsregionen kann der zwischenstaatliche Verkehr gefördert oder gedrosselt werden. Die Währungspolitik kann ihre Zielsetzung auch vorwiegend

auf die Devisenseite beschränken und als Devisenbewirtschaftung die Verwendung in- und ausländischer Zahlungsmittel im zwischenstaatlichen Verkehr limitieren, während eine mittelbare Wirkung in diesem Sinne durch die interne Gestaltung des Zahlungsmittelumschlags erzielt werden kann.

Alle diese Maßnahmen werden in der Regel vorerst einseitig von einem Staat ergriffen. Mit Ausnahme wirtschaftlich besonders starker Länder oder von Ländern mit geringem Außenhandel wird es jedoch kaum einen Partnerstaat geben, der auf die Dauer auf Abwehrmaßnahmen zum Schutze seiner eigenen Wirtschaft verzichten könnte. Im günstigsten Fall könnten sich die gegenseitigen Maßnahmen der einzelnen Staaten kompensieren, womit sie im Grunde genommen überflüssig würden. Regelmäßig wirken sie sich aber in einem Rückgang des Waren- und Leistungsaustausches aus und führen zur Störung einer arbeitsteiligen internationalen Wirtschaft und damit der Produktivität der einzelnen Volkswirtschaften wie der Weltwirtschaft. Deshalb das Bestreben, die gegenseitigen Maßnahmen zuerst bilateral, später auch multilateral durch Clearingabkommen und Verrechnungssysteme wie die Europäische Zahlungsunion auf der einen Seite und Waren-, Handels- und Zollabkommen auf der anderen Seite zu koordinieren. Allen jenen, die als Endziel nicht eine gelenkte oder sogar planwirtschaftlich organisierte internationale Wirtschaft sehen, mußte aber der bloß behelfsmäßige Charakter dieser Vereinbarungen in die Augen springen. Sie konnten nicht über die Notwendigkeit hinwegtäuschen, auch auf internationalem Boden zu einer freien Wettbewerbswirtschaft mit bloß regulierenden staatlichen Eingriffen zurückzukehren. Die entsprechenden Bemühungen nach dem zweiten Weltkrieg konzentrierten sich dabei, nach dem Mißerfolg der Havana Charter von 1948, auf das GATT, das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel, und die OECE, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit. Diese Organisationen wie auch der Währungsfonds und die Weltbank bemühen sich seither ununterbrochen um eine Liberalisierung des internationalen Wirtschaftsverkehrs, und ihre Grundregeln stellen — bei allen Mängeln — recht eigentlich den Kodex einer freien Weltwirtschaft dar, der mithelfen soll, die einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung entgegenstehenden einzelstaatlichen Schranken abzubauen.

### *Der Grundsatz der Meistbegünstigung*

An der Basis der Bemühungen um eine Liberalisierung der Weltwirtschaft steht der Grundsatz der Meistbegünstigung. Meistbegünstigung in der weitesten Bedeutung will heißen, daß in den internationalen Beziehungen ein Staat oder dessen Angehörige allgemein oder in bestimmter Richtung nicht schlechter behandelt werden sollen als irgendein anderer Staat oder dessen

Angehörige. Mit der Aufnahme der Meistbegünstigungsklausel in einen Staatsvertrag verpflichten sich die Beteiligten gegenseitig, alle irgendeinem anderen Handelspartner gegenüber gewährten Vorteile und Erleichterungen, vor allem in bezug auf Zölle und weitere Maßnahmen zur Regulierung des Außenhandels, auch dem Vertragspartner einzuräumen. Die Meistbegünstigungsklausel hat eine lange Geschichte und bleibt aufs engste verknüpft mit der Idee eines freien zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs. Die Klausel tauchte erstmals in einem Friedensvertrag zwischen Spanien und Frankreich im Jahre 1659 auf und hat sich seither recht eigentlich zu einer Grundregel des internationalen Wirtschaftsverkehrs entwickelt, und zwar derart, daß ihr einzelne Autoren sogar außerhalb des staatsvertraglich festgelegten Willens als Gewohnheitsrecht völkerrechtlich verbindliche Wirkung beimessen. Jedenfalls bleibt die Tatsache, daß die Meistbegünstigungsklausel, besonders in Zeiten wirtschaftlicher Expansion, durch die Generalisierung von Konzessionen einen wesentlichen Anteil am Aufbau einer weltumspannenden Ordnung der Wirtschaft hatte. Durch die Meistbegünstigungsklausel erstrecken sich Erleichterungen, die ein Staat einem anderen einräumt, im Sinne einer Kettenreaktion automatisch auf viele weitere bilaterale Verhältnisse, und obwohl ihr in Krisenzeiten gelegentlich auch die gegenläufige Wirkung zukam, daß aus Angst vor der multilateralen Ausweitung gewisse Erleichterungen auch bilateral verweigert wurden, bleibt sie aufs engste verknüpft mit dem Streben nach Freiheit der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

In jüngster Zeit hat der Grundsatz der Meistbegünstigung Eingang in multilaterale Abkommen gefunden. So verpflichtet das GATT seine Mitglieder, alle Vorteile, Vergünstigungen und Vorrechte, die einem Handelspartner zugestanden werden, sofort und bedingungslos auch jedem anderen Mitglied des Abkommens einzuräumen, und die durch die Meistbegünstigung entstandenen Vorteile bewirken nicht nur für den unmittelbaren Handelspartner, sondern auch für jedes andere GATT-Mitglied einen eigenen vertraglichen Rechtsanspruch.

Ihrem Inhalt nach ist die Meistbegünstigung *abstrakt* und *formal*. Abstrakt will heißen, daß dem ausländischen Staat nicht ein bestimmtes Maß an Rechten eingeräumt wird, ein Staat kann alle Partner gleich gut, er kann sie aber auch gleich schlecht behandeln. Formal bedeutet: Es wird nur eine formale Gleichstellung der verschiedenen Staaten in dem Sinne bewirkt, daß beispielsweise ein Staat wohl in bezug auf eine bestimmte Zollposition Anspruch auf Meistbegünstigung hat, nicht aber, daß der verpflichtete Staat in dem Sinne gebunden wäre, daß die verschiedenen Zollpositionen, im Hinblick auf eine materielle Gleichbehandlung der Staaten, in einer bestimmten Relation zueinander stehen müßten. Zur tatsächlichen Beseitigung der Hindernisse für den internationalen Wirtschaftsverkehr bedarf die Meistbegünstigung deshalb der Ergänzung durch weitere Grundsätze und konkrete Abmachungen. Ihre grundlegende Be-



deutung wird uns aber trotz dieser Einschränkungen gerade in einem Zeitpunkt besonders bewußt, da sie von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Frage gestellt wird.

### *Freie Konvertibilität und Stabilisierung der Währungen*

Der Meistbegünstigung als dem zentralen Grundsatz des Güter- und Leistungsverkehrs entspricht auf der Geldseite die freie Konvertibilität der Währungen. Devisenbeschränkungen ergeben Benachteiligungen bestimmter Länder, besonders der Hartwährungsländer, indem die für Zahlungen an diese erforderlichen Devisen nicht oder nicht in genügender Menge zur Verfügung gestellt werden. Damit wird der Güter- und Leistungsverkehr automatisch in der Richtung jener Länder gelenkt, denen gegenüber die Verwendung von Zahlungsmitteln nicht oder nicht im selben Maße beschränkt ist. Auch hier wehren sich die betroffenen Staaten, sei es ebenfalls durch Devisenbeschränkungen, sei es durch Beschränkungen der Wareneinfuhr. So gehen den Bemühungen um einen Abbau der Schranken für den Güter- und Leistungsverkehr diejenigen um den Abbau der Devisenbewirtschaftung parallel. Dieser Abbau setzt aber eine einigermaßen gesunde und stabile Währung voraus. Um die Schaffung dieser Voraussetzung bemühen sich seit dem Ende des zweiten Weltkriegs neben dem GATT die Weltbank und der Internationale Währungsfonds. Für Westeuropa im besonderen wurde diese Aufgabe, in Verbindung mit der amerikanischen Marshallplanhilfe, von der OECE übernommen, die über die Zwischenstufe der Europäischen Zahlungsunion schließlich auf Anfang Januar 1959 die freie Konvertibilität der Währungen erreichte.

Da seit der Aufgabe des Goldstandards ein internationaler Maßstab für die Währungen der einzelnen Länder fehlte, ging man dazu über, im Rahmen des Internationalen Währungsfonds die Wechselkurse multilateral festzulegen und knüpfte deren Änderung an eine besondere Bewilligung. Auch wenn dieses Verfahren nur mühsam in Gang gekommen ist, so bestätigt dies in diesem Zusammenhang doch die wesentliche Erkenntnis, daß ein freier Devisenverkehr bei stabilen Wechselkursen das geldseitige Gegenstück zur Meistbegünstigung als dem Ausdruck der formalen Wettbewerbsgleichheit im internationalen Handelsverkehr bildet.

### *Freiheit und Bindung in der internationalen Wirtschaft*

Das von uns summarisch skizzierte Bild der rechtlichen Grundlagen der Wirtschaftsbeziehungen in der freien Welt ist nicht unter allen Umständen das Bild einer idealen Ordnung. Diese Ordnung muß ständig neu erkämpft werden und unterliegt den verschiedensten Bedrohungen. Mit den genannten Prinzipien, ergänzt durch einige weitere Regeln (Gleichbehandlung der Staaten und ihrer

Staatsangehörigen, Politik der offenen Türe, Grundsatz der Gegenseitigkeit oder Reziprozität, Freiheit der Meere) und durch konkrete Bestrebungen auf Abbau der Handelsschranken im weitesten Sinne (Liberalisierung), läßt sich aber ein Wirtschaftssystem aufbauen, das ein größtmögliches Maß an Freiheit bei einer sauberen Trennung zwischen staatlichen und privaten Funktionen erlaubt und das trotz aller Friktionen auch unter dem volks- und weltwirtschaftlichen Gesichtspunkt befriedigend funktionieren kann.

Unter diesem freien Wirtschaftssystem lebt leider heute nur noch ein Teil der Völker unserer Erde. Ein volles Drittel der Menschheit ist dem Zwangs- und Terrorregime des Kommunismus unterworfen, einer Idee und Geisteshaltung, aus der sich eine von der freien Welt völlig verschiedene Sozial- und Wirtschaftsordnung entwickelt hat. Die umfassende Planwirtschaft oder zentralgeleitete Volkswirtschaft steht dabei im absoluten Gegensatz zur Wirtschaftsordnung des Westens, die bei allen Kompromissen und gegenläufigen Tendenzen glücklicherweise noch immer auf der Privatautonomie und der freien Marktwirtschaft aufbaut.

Das Zusammentreffen zweier derart verschiedener Wirtschafts- und Sozialsysteme schafft neben den wirtschaftlichen und politischen auch besondere rechtliche Probleme. So wie wir von Grundsätzen eines Internationalen Wirtschaftsrechts der freien Welt gesprochen haben, so gibt es auch ein Internationales Wirtschaftsrecht der kommunistischen Staaten, schließlich aber auch eine rechtliche Ordnung der *Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Blöcken*, ein Internationales Wirtschaftsrecht des Ost-West-Handels.

### *Der Außenhandel im kommunistischen System*

Die Frage nach einer rechtlichen Ordnung des Ost-West-Handels, das heißt des Handels zwischen zentralgeleiteten Volkswirtschaften einerseits und marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften andererseits stellt sich eigentlich erst in jüngster Zeit. Einmal gelang es dem russischen Kommunismus nach seiner Machtergreifung erst nach und nach, die private Wirtschaftstätigkeit auszuschalten und vor allem anstelle der isolierten Initiative einzelner Leiter von Staatsbetrieben eine umfassende planwirtschaftliche Ordnung zu schaffen. Dann war aber auch der Außenhandel der Sowjetunion in der ersten Zeit recht spärlich. Schon in den theoretischen Erörterungen von Marx und Lenin wird der Außenhandel der kommunistischen mit den kapitalistischen Ländern kaum erwähnt, vermutlich weil das Nebeneinander der beiden Systeme nur als vorübergehender Zustand bis zum völligen Sieg des Kommunismus betrachtet wurde. Das Mißtrauen gegen die in der kommunistischen Literatur als ausbeuterisch verschrienen Kapitalisten und die geringe praktische Erfahrung der kommunistischen Funktionäre im Außenhandel trugen weiter dazu bei, diesen in recht engen Grenzen zu halten. Dazu kam die weitgehende Isolierung

des kommunistischen Rußland durch die übrige Welt, die erst überwunden wurde, als die Vereinigten Staaten 1933 das Sowjetregime anerkannten.

Entscheidende Bedeutung für das beschränkte Ausmaß des Außenhandels der Sowjetunion damals und auch heute noch kommt aber dem im Wesen der zentralgeleiteten Volkswirtschaft liegenden Streben nach Autarkie zu. Der Außenhandel dient im kommunistischen System vorerst nur dem Ausgleich der internen Wirtschaftsplanung, indem bloß ausgesprochene Mangelprodukte, vor allem die für die Kriegswirtschaft notwendigen Güter, importiert werden, während der Export auf die Devisenbeschaffung für diese Importe ausgerichtet bleibt. Diesen wirtschaftlich bedingten Primärzwecken stehen aber im kommunistischen System gewisse Sekundärzwecke politischer Natur in ihrer Bedeutung kaum nach. So werden Importe und Exporte nicht nur allgemein in den Dienst der politischen Propaganda gestellt, sie dienen darüber hinaus auch unmittelbar der *Finanzierung der kommunistischen Parteien* im freien Westen. Seit dem zweiten Weltkrieg bemühen sich die Sowjetunion und ihre Satelliten im Zeichen ihrer politischen Offensive besonders intensiv um die Ausdehnung des Handelsvolumens zwischen den beiden Blöcken und mit den unterentwickelten Ländern, ohne daß es aber bisher gelungen wäre, dieses wesentlich auszubauen und vor allem die adäquaten rechtlichen Formen für diesen Handel zu finden. Dies mag paradox erscheinen, wenn wir gleichzeitig feststellen, daß die kommunistischen Staaten strikte darauf bedacht sind, so wichtige Grundsätze des freien Welthandels wie die Meistbegünstigung, die souveräne Gleichheit der Staaten und die Gegenseitigkeit in alle Handelsverträge aufzunehmen. Die Erklärung finden wir erst, wenn wir die Auswirkungen der Meistbegünstigungsklausel in einem Handelsvertrag zwischen Ländern der beiden Wirtschaftssysteme untersuchen.

#### *Die Meistbegünstigung im Ost-West-Handel*

Ein westliches Land, das der Sowjetunion die Meistbegünstigung zuerkennt, räumt dieser für alle Importe die vorteilhaftesten Bedingungen, insbesondere die niedrigsten Zollansätze, ein. Die Gegenleistung des kommunistischen Staates müßte sich in erster Linie ebenfalls im anwendbaren Zolltarif auswirken. Tatsächlich entfällt diese Gegenleistung auf der Grundlage der Meistbegünstigung zum vornherein, weil die Zölle in der zentralgeleiteten Volkswirtschaft so gut wie vollständig abgeschafft sind. Wird ausnahmsweise doch ein Zoll erhoben, so hat dieser rein fiktiven Charakter, da er über den Umweg der staatlichen Außenhandelsgesellschaften vom gleichen Staat bezahlt wird, der ihn an der Grenze erhoben hat. Zoll bedeutet hier nur eine rechnerische Aufspaltung des Kaufpreises, weshalb es dem ausländischen Exporteur gleichgültig sein kann, ob Zoll und in welcher Höhe dieser verrechnet wird. Gleichermäßen unbefriedigend für die westliche Bilanz erscheint die Meistbegün-



stigungsklausel außer in ihrer Anwendung auf die Zölle auch in ihren weiteren Auswirkungen. Das westliche Land verpflichtet sich mit ihr in zahlreichen Fällen auch hinsichtlich der Einfuhrkontingente, der Devisenbewilligungen usw. Aber auch hier eröffnet die Meistbegünstigung auf der anderen Seite nicht etwa eine freie Konkurrenz für die Importe nach dem kommunistischen Partnerstaat. Dieser entscheidet durch seine Außenhandelsinstanzen vielmehr nach wie vor in größter Freiheit darüber, aus welchem Land und von welchem Unternehmen gekauft werden soll. Das gleiche gilt von dem durch den Sowjetblock ebenso gerne verwendeten Prinzip der Gegenseitigkeit, es sei denn, es würden konkrete Lieferungen zwischen den Vertragsstaaten vereinbart.

Bereits 1927 schützte sich Lettland in einem Handelsvertrag mit Rußland gegen die einseitigen Auswirkungen der Meistbegünstigungsklausel durch die Aufnahme einer Verpflichtung seines Partners zur Abnahme von Waren in einem bestimmten Minimalwert. Das war realistischer als die von Großbritannien seit 1930 wiederholt gewählte gegenseitige Verpflichtung der Parteien, sich in ihrem Handel ausschließlich von kaufmännischen und finanziellen Gesichtspunkten leiten zu lassen. Eine solche Klausel ist völlig inhaltlos, und die staatlichen Außenhandelsgesellschaften müßten mit deren Beachtung geradezu die ihnen vorgezeichnete wirtschaftliche und politische Zielsetzung im Rahmen der zentralgeleiteten Volkswirtschaft verleugnen. Trotz dieser offensichtlichen Sinnlosigkeit hatte man auch in der Welthandels-Charta von Havanna versucht, mit der Klausel des «kaufmännischen Verhaltens» einen Einbezug der kommunistischen Welt zu ermöglichen. Auf die Aufnahme einer Verpflichtung zu einem minimalen Güteraustausch verzichtete man dagegen, weil es sich als unmöglich erwies, dieser im bilateralen Verhältnis entwickelten Form eine multilaterale Umschreibung zu geben.

Nachdem die Welthandels-Charta gescheitert war und sich dem GATT mit Ausnahme der Tschechoslowakei und Jugoslawiens keine kommunistischen Staaten angeschlossen hatten, verlagerte sich das Problem der Meistbegünstigungsklausel wieder auf die bilaterale Ebene. Ende September 1956 zählte man insgesamt 110 Handelsverträge zwischen kommunistischen Staaten auf der einen und Ländern der freien Welt auf der anderen Seite, die durchwegs eine Meistbegünstigungsklausel enthielten. Dabei sind zwei neuartige Versuche zu erwähnen, für die einseitige Wirkung der Klausel eine Gegenverpflichtung einzuhandeln. Finnland und die Sowjetunion einigten sich auf periodische Verhandlungen zur Festlegung der Art und des Umfangs der gegenseitigen Lieferungen, während man sich im schweizerisch-sowjetrussischen Handelsvertrag mit der gegenseitigen Aufstellung einer Liste von Waren begnügte, die für den Austausch in Frage kommen, nachdem sich die Sowjetunion geweigert hatte, eine einseitige summenmäßige Abnahmeverpflichtung zu übernehmen. In beiden Fällen fehlt aber so eine unmittelbare vertragliche Gegenleistung für die Meistbegünstigungsklausel. Mit der erwähnten Liste wird nur erreicht, daß

die russischen Verbraucherbetriebe und die Außenhandelsgesellschaften eine Idee über die von der Schweiz käuflichen Waren erhalten, und auch eine auf die sogenannten traditionellen Austauschgüter im Verkehr mit dem betreffenden Partner ausgerichtete Liste muß ohne wesentliche Auswirkungen bleiben, da der Außenhandel der zentralgeleiteten Volkswirtschaft an ganz andere Kriterien anknüpft.

Außer einer betragsmäßigen Mindestverpflichtung für Importe des kommunistischen Staates, die aber von diesem kaum einseitig eingegangen wird, scheint es deshalb keine adäquate Gegenleistung für die durch den westlichen Staat eingeräumte Meistbegünstigung zu geben. Um der daraus resultierenden Gefährdung der Klausel im bilateralen Verkehr zu begegnen, stellte die Sowjetunion in der Europäischen Wirtschaftskommission der UNO (ECE) den Antrag auf Aufnahme einer unbedingten allseitigen Meistbegünstigungsklausel in einen multilateralen Vertrag. In Erkenntnis der Sachlage wurde dieser Vorschlag von den westlichen Staaten rundweg abgelehnt, und auch die entsprechende Diskussion in einer 1958 von der UNESCO einberufenen Konferenz in Rom verlief ergebnislos. Was auf europäischem Boden scheiterte, wird aber möglicherweise im Rahmen des GATT im Zeichen der Versuche um Ausdehnung dieses Vertragswerks auf weitere kommunistische Staaten neu aufgerollt werden.

#### *Die finanzielle Seite des Ost-West-Handels*

Auch beim Devisenverkehr fehlt beim Ost-West-Handel ein Automatismus im Sinne der liberalen Weltwirtschaft. Devisen- und Güterverkehr sind dabei insofern miteinander verbunden, als die in der zentralgeleiteten Volkswirtschaft erteilten Importbewilligungen erst mit der Zuteilung der Devisen wirksam werden. Wenn — wie das bei der Sowjetunion mindestens bis in die jüngste Zeit hinein der Fall war — genügend Goldreserven zur Verfügung stehen, so braucht sich diese Situation nicht unbedingt hemmend auf den Handelsverkehr auszuwirken. Schwieriger ist die Lage der mehr oder weniger dauernd an Devisenmangel leidenden Satellitenstaaten. Wo diesen Ländern nicht auf Grund von Handelsverträgen Kreditlimiten zur Verfügung stehen, müssen sie ihren Verkehr im wesentlichen auf den bilateralen Austausch beschränken. Die Devisenkurse sind dabei weitgehend fiktiv und stellen im Grunde genommen nur einen internen, den westlichen Partner nicht interessierenden Abrechnungsfaktor dar. Innerhalb des Ostblocks selber hatte die Sowjetunion, wie das bei der ungarischen und polnischen Revolution offenbar wurde, durch die Ansetzung der Wechselkurse die Satellitenländer schamlos ausgebeutet. Erst die genannten Ereignisse waren der Anlaß für eine grundlegende Revision dieser Kurse, verbunden mit größeren Kreditgewährungen, zum Teil sogar in harten Devisen.

## *Ost-West-Handel und Schiedsgerichtsbarkeit*

Der Osthandel zeigte von Anfang an eine ausgesprochene Tendenz zur schiedsgerichtlichen Erledigung von Streitigkeiten. Ursprünglich mag dabei mitgespielt haben, daß die völkerrechtliche Immunität ausländischer Staaten der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte bei Konflikten mit staatlichen Gesellschaften gewisse Grenzen setzte. Mit der Beschränkung der Immunität auf Handlungen *de iure imperii* (im Gegensatz zu Handlungen *de iure gestionis*) sind diese Schwierigkeiten jedoch heute weitgehend behoben. Angesichts des fortwährenden Mißtrauens gegenüber den kommunistischen Gerichten und der Tatsache, daß die östlichen Partner ebenso ungern einen westlichen Richter anerkennen, drängt sich aber weiterhin die Schiedsgerichtsbarkeit auf. Deren praktische Durchführung stößt aber auf die Schwierigkeit, daß, im Gegensatz zur Schiedsgerichtsbarkeit in einer einigermaßen homogenen Sozialordnung, sich nur schwer ein neutraler Obmann findet.

In einer ersten Periode nach der russischen Revolution hatte sich die Sowjetunion aus Kulanzgründen regelmäßig westlichen Schiedsgerichten unterworfen. Mit dem Erstarken Rußlands änderte sich aber das Bild, und seit dem zweiten Weltkrieg sind es auch die Satellitenstaaten, die für Exportgeschäfte, vielfach auch für Importgeschäfte, auf der Unterwerfung unter ihre eigenen Schiedsgerichte bestehen. Nur noch vereinzelt gelingt es westlichen Firmen, eine neutrale Schiedsinstanz durchzusetzen. Im übrigen bemühen sich die kommunistischen Staaten beharrlich, die Vollstreckung ihrer eigenen Schiedsurteile durch bilaterale und multilaterale Abmachungen zu sichern, nachdem sie in dieser Hinsicht vor westlichen Gerichten immer wieder Schwierigkeiten begegneten. Ihr Vorhaben ist ihnen im Konventionsentwurf einer UNO-Konferenz von 1958 über die private Schiedsgerichtsbarkeit gelungen. Größeren Widerstand finden sie im Kreise der Europäischen Wirtschaftskommission in Genf, ohne daß hier aber schon das letzte Wort gesprochen zu sein scheint.

Wie weit kann nun eine westliche Firma von den kommunistischen Schiedsgerichten überhaupt ein objektives Urteil erwarten? Die Ausgangssituation ist denkbar schlecht, da schon institutionell kaum von einer unabhängigen Rechtsprechung die Rede sein kann. In der Sowjetunion ist das Schiedsgerichtswesen in Anlehnung an westliche Vorbilder im wesentlichen bei der Außenhandelsschiedskommission in Moskau zentralisiert. Diese dient ihrerseits als Muster für ähnliche, meist an die staatlichen Handelskammern angelehnte Einrichtungen in den Satellitenstaaten. Alle diese Schiedsinstitutionen sehen eine geschlossene Liste von Schiedsrichtern vor, die sich aus Angestellten staatlicher Unternehmungen, aus Vertretern von Handels-, Industrie- und Verkehrsorganisationen, aus Mitgliedern staatlicher Anwaltskammern und aus Lehrkräften der Universitäten zusammensetzt. Alle diese Personen sind unmittelbar vom kommunistischen Staat abhängig und bringen schon unter diesem Ge-

sichtspunkt den eigenen Außenhandelsgesellschaften mindestens großes Verständnis entgegen. Wenn dieser Schiedsgerichtsbarkeit von westlicher Seite oft dennoch ein recht gutes Zeugnis ausgestellt wird, so wegen deren Bemühen, im Interesse der Aufrechterhaltung und der Ausdehnung der Handelsbeziehungen ein gewisses Vertrauensverhältnis zu schaffen. Sobald sich indessen ein solches Schiedsgericht politischen Weisungen der obersten Behörden oder der Parteiinstanzen an die einzelnen Außenhandelsgesellschaften gegenüber sieht, fällt die Fassade der Objektivität. Das mußte eine israelische Ölimportfirma erfahren, als ein Moskauer Schiedsgericht eine Klage wegen Vertragsbruches im Gefolge des Suezkonflikts abwies, weil der Entzug der Ausfuhrlizenz durch das dem staatlichen Unternehmen vorgesetzte russische Außenhandelsministerium als höhere Gewalt zu qualifizieren sei!

### *Ein Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts*

In diesem Zusammenhang könnte ein Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts aus dem Jahre 1958 (BGE 84 I 39) zu Kritik Anlaß geben, mit dem sich dieses weigerte, in der Vollstreckung des Urteils eines tschechischen Schiedsgerichtes einen Widerspruch zum schweizerischen *ordre public* zu sehen, obwohl die Schiedsrichter ausschließlich aus einer Liste der tschechischen Handelskammer zu bezeichnen waren. Für die Lösung des Bundesgerichts spricht aber — bei allen Vorbehalten gegen einzelne Teile der Begründung — außer rechtlichen Argumenten eine grundsätzliche Überlegung. Ein schweizerisches Unternehmen hatte sich in den Handelsverkehr mit dem Osten eingeschaltet und sich einem Schiedsgericht unterworfen, von dem es wissen mußte, daß es angesichts der dortigen Wirtschafts- und Sozialordnung nicht als unabhängig betrachtet werden konnte. Soll dieses Schweizer Unternehmen, nachdem das Schiedsgericht tatsächlich in Funktion getreten ist, ohne daß offenbar sein konkreter Entscheid als willkürlich angefochten wird, sich hinter den Schutzwall unserer rechtsstaatlichen Ordnung zurückziehen und seinen östlichen Handelspartner zum Narren halten können?

### *Wirtschaftliche und politische Gefahren des Ost-West-Handels*

Die rechtlichen Schwierigkeiten des Ost-West-Handels sind im Grunde genommen nichts anderes als der Ausdruck der mit ihm verbundenen wirtschaftlichen und politischen Gefahren. Die Begegnung zweier grundverschiedener Wirtschaftssysteme, wie sie sich hier gegenüberstehen, hat insbesondere ganz bestimmte ökonomische Konsequenzen, die sich heute wohl noch in relativ engen Grenzen halten, von denen wir aber nur hoffen können, daß wir nicht die vollen Auswirkungen erleben werden.



Bis in die dreißiger Jahre hinein war die russische Wirtschaft ein bei weitem nicht voll durchgeplantes System. Der ursprünglich mehr sporadische Außenhandel wurde zwar durch politische Entscheidungen wesentlich beeinflußt, war aber nicht konsequent in die politisch-wirtschaftliche Planung einbezogen. Seither haben die Kommunisten jedoch riesige Fortschritte gemacht, und Rußland ist nicht zuletzt auf Grund seiner wirtschaftswissenschaftlichen Forschungen und der unablässigen Beobachtung der westlichen Wirtschaft recht eigentlich in eine neue, durch die wachsende Ausnützung seines Wirtschaftspotentials gekennzeichnete Periode des Außenhandels eingetreten. Dabei treten sowohl die Züge eines Verkäufermonopols wie die eines Käufermonopols (Monopson) in der Form von Preisdiskriminierungen und Dumpingmaßnahmen deutlich in Erscheinung. Die Gefährlichkeit dieser Entwicklung tritt erst ins richtige Licht, wenn wir sie im Zusammenhang mit der seit dem zweiten Weltkrieg bewußt verfolgten Lenkung des kommunistischen Außenhandels unter dem politischen Gesichtspunkt sehen. So geriet Schweden nicht zuletzt im Anschluß an eine umfangreiche Kreditgewährung an die Sowjetunion in eine Krisenlage, die leicht auch politische Folgen hätte haben können, und Finnland ist auf Grund seiner wirtschaftlichen Abhängigkeit von der Sowjetunion einer ständigen politischen Erpressung ausgesetzt, eine Gefahr, die auch in jenen unterentwickelten Ländern akut werden könnte, die kommunistische Wirtschaftshilfe in Anspruch nehmen.

Die mangelnde Koordination innerhalb der kommunistischen Staatenwelt verhinderte lange Zeit, daß die Gefährdung der freien Welt größere Ausmaße annahm. Auch die Errichtung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe im Jahre 1949 änderte daran noch nicht viel, da die Handelsbeziehungen noch zu sehr vom volkswirtschaftlichen Interesse Rußlands diktiert blieben. Die Jahre 1956/57 markieren indessen den Anfang einer umfassenden Zusammenarbeit, die darauf ausgeht, den gesamten Ostblock zu einer riesigen zentralgeleiteten Volkswirtschaft mit einer arbeitsteiligen Produktion innerhalb des Blockes selber, aber auch einer Aufgabenverteilung im Außenhandel auszubauen. Die neuesten Pläne sehen eine Aufteilung der verschiedensten Produktionszweige auf die beteiligten Länder mit zahlreichen Koordinationsausschüssen vor, wobei der gegenseitige Austausch durch ein 1957 geschaffenes multilaterales Abrechnungssystem nach dem Muster der Europäischen Zahlungsunion gefördert werden soll. Die Auswirkungen dieser zusammengeballten Wirtschaftsmacht auf die freie Welt stehen nicht zuletzt wegen des bis anhin trotz aller Bemühungen noch verhältnismäßig bescheidenen Ost-West-Handels noch im Anfangsstadium. Die Perspektiven eines ausgedehnten Ost-West-Handels, im Angesicht eines von der kommunistischen Partei und damit von Sowjetrußland konsequent und unerbittlich geleiteten riesigen osteuropäischen Wirtschaftsgebietes, dem sich bereits China anzugliedern beginnt, sind bei allen Reibungsverlusten einer Planwirtschaft aber alles andere als erfreulich.



Zum Nachdenken muß uns auch die Aussage des Nationalökonomen zwingen, der als beste Methode, der Monopolstellung einer zentralgeleiteten Volkswirtschaft zu begegnen, ebenfalls die Zentralisierung des Außenhandels in einem Außenhandelsamt sieht. Wir könnten uns so bald einer Situation gegenübersehen, in der wir uns zur Abwehr von Totalitarismus und Materialismus teils unmerklich, teils deutlich erkennbar in der gleichen Richtung bewegen. Für Parallelen außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs erinnere ich nur an die Abwehr staatsgefährlicher Umtriebe durch Parteiverbote und an die beinahe hysterische Reaktion auf die erste russische Weltraumrakete.

Ein Verzicht auf den Ost-West-Handel würde an sich wohl noch wenig zur Schaffung einer besseren Welt beitragen, und er hätte dort auch tragische Aspekte, wo er, wie im Verhältnis zwischen Ost- und Westdeutschland, noch eines der wenigen verbindenden Elemente darstellt. Wir können aber mit Bestimmtheit sagen, daß seine Ausdehnung ein wesentliches Glied in der Kette der unheimlichen Bedrohung unserer westlichen Kultur und Zivilisation bedeutet, und vielleicht darf hier an die Worte Lenins erinnert werden, wonach er mit Sicherheit auf zahlreiche sich gegenseitig überbietende Offerten aus dem Westen rechnen könne, wenn er eine Submission zur Lieferung der Stricke eröffne, mit denen er die westlichen Kapitalisten aufhängen wolle. Was Lenin in einer tief sinnigen Ironie ausdrückte, könnte eines Tages zur tragischen Wirklichkeit werden.

Nach einem am 19. November 1959 vor dem Zürcherischen Juristenverein gehaltenen Vortrag.

### *Literatur*

Georg Erler: Grundprobleme des Internationalen Wirtschaftsrechts, Göttingen 1956. Willi Graf: Der Außenhandel zwischen marktwirtschaftlich organisierten und zentral geleiteten Volkswirtschaften, St. Gallen 1951. Ernst Heuß: Wirtschaftssysteme und internationaler Handel, Zürich/St. Gallen 1955. Theodor Hermes: Der Außenhandel in den Ostblockstaaten, Hamburg 1958. Martin Domke/John N. Hazard: State Trading and the Most-Favored-Nation Clause, *Am. Journal of Int. Law* 52 (1958), S. 55. Michael L. Hoffman: Problems of East-West Trade, *International Conciliation* Nr. 511 (1957). Wolfgang Förster: Ost-West-Handel zwischen Illusion und Wirklichkeit, *Schweizer Monatshefte*, 39. Jahr (1959/60), S. 1078. M. Dewar: Economic Co-operation in the Soviet Orbit, *The Yearbook of World Affairs* 1959, S. 45. Theodor D. Zotschew: Der osteuropäische Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Probleme der Ostblockintegration, *Schweizer Monatshefte*, 38. Jahr (1958/59), S. 181. Eberhardt Pfuhl: Zur neuesten Entwicklung im Außenhandelsrecht des Ostblocks, *Recht in Ost und West* 3 (1959), S. 6. John N. Hazard: State Trading and Arbitration, in M. Domke (ed.), *International Trade Arbitration*, New York 1958. Samuel Pizar: Treatment of Communist Foreign Trade Arbitration in Western Courts, in M. Domke (ed.), *International Trade Arbitration*, New York 1958. Martin Domke: Arbitration of State-Trading Relations, *State Trading Part I*, in *Law and Contemporary Problems* 1959, S. 317.