

Neugestaltung der Handelspolitik

Von Alfred Amonn

Das handelspolitische System der Vorkriegszeit, das charakterisiert war durch langfristige Zollverträge mit allgemeiner und allseitiger Meistbegünstigung, ist durch den Krieg beseitigt und nach dem Kriege nicht wieder hergestellt worden. Versuche und Ansätze zu einer Wiederherstellung in den zwanziger Jahren waren teils infolge Wandlung der handelspolitischen Ideologie, teils infolge des Mangels politischer Stabilität und Sicherheit, teils infolge des Hereinbruchs der Weltwirtschaftskrise zum Scheitern verurteilt und heute herrscht nur schlecht verschleierte Willkür und Systemlosigkeit. Es ist daher zu begrüßen, wenn von seiten der Wissenschaft der Versuch gemacht wird, neue Wege zu weisen. Ein solcher anerkennungswerter Versuch liegt uns in einem grösseren Werk der Privatdozentin der Genfer Universität Dr. Louise Sommer vor, dessen Inhalt im folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen werden soll.¹⁾

Die Verfasserin stellt in diesem Buch die Grundfrage: Paritätsbehandlung durch Meistbegünstigung oder Diskriminierung durch Präferenzzölle im zwischenstaatlichen Handel? zur Diskussion. Sie vertritt, wie sie bereits in einer «Problemstellung» betitelten Einleitung vorausschickt, die Ansicht, dass Meistbegünstigung und Paritätsbehandlung wohl als Werkzeuge einer grundsätzlich freihändlerisch eingestellten Handelspolitik Zweck und Sinn hatten, dass sie diesen aber mit der Veränderung der Zielsetzung der Handelspolitik verloren haben (S. 13 ff., 45, 55, 66, 78, 91, 227 u. a.). Heute gelte es, «den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen und die Werkzeuge der Handelspolitik der neuen leitenden Idee: dem Willen zur Diskriminierung anzupassen» (S. 16). Unter den «tatsächlichen Verhältnissen», denen es sich anzupassen gelte, scheint L. S. hauptsächlich die «starken Verschiedenheiten der einzelstaatlichen Produktionsbedingungen», die «heute als eine gegebene wirtschaftliche Tatsache hingenommen werden» müssten, zu verstehen (S. 16/17). «Die Handelspolitik des Liberalismus», meint sie, verfüge «nicht über das Mittel, diese Verschiedenheiten mit in Rechnung zu stellen», sie sei «am Ideal — oder besser — an der Fiktion einer Gleichheit aller Wirtschaftsbedingungen orientiert». Die Meistbegünstigung in ihrer klassischen Ausprägung vermöge auf diese Verschiedenheiten der Wirtschaftsstrukturen der einzelnen Staaten keine Rücksicht zu

¹⁾ Vgl. Sommer, Dr. Louise, Privatdozent an der Universität Genf. Neugestaltung der Handelspolitik. Wege zu einem intereuropäischen Präferenzsystem (Volkswirtschaft). Eine Schriftenreihe, herausgegeben von Ferdinand Graf von Degenfeld-Schonburg. Universität Wien. Neue Folge 2. Band. Carl Heymanns Verlag, Berlin. Österreichischer Wirtschaftsverlag, Wien, 1935. 400 Seiten.

nehmen. «In einer Welt, die derart von Ungleichheiten durchsetzt und willens» sei, «diese Ungleichheiten als wirtschaftsstrukturelle Daten einzustellen und als solche zu werten, in einer solchen Welt» habe «die Meistbegünstigung, die eine Gleichheit der zollpolitischen Behandlung aller Staaten anstrebt, jeglichen ökonomischen Sinn, jegliche Daseinsberechtigung verloren». Deshalb sei «eine Neugestaltung der handelspolitischen Technik in Angriff zu nehmen, die den ideologischen und wirtschaftsstrukturellen Wandlungen unserer Zeit besser Rechnung trägt» (S. 17 f.). Die «Politik einer diskriminierenden Behandlung, die Abstufung und Differenzierung der Zollsätze» entsprächen auch der «Tendenz zur Blockbildung, die allerorten wahrzunehmen» sei, bzw. den Tendenzen zur Schaffung von «Grossraumwirtschaften» (S. 18). «Die Meistbegünstigungsklausel und der Paritätsgrundsatz waren am Ideal einer Weltwirtschaft orientiert, die sich aus handelspolitisch gleichberechtigten und gleichverpflichteten Staatsindividualitäten zusammensetzt. Die Diskriminationspolitik entspricht der Grossraumwirtschaft, die zwischen den Einzelstaat und die Weltwirtschaft ein Zwischenglied: den Staatenblock, einschaltet.» Diese «Tendenz zur Kontinentalwirtschaft und zur regionalen Blockbildung innerhalb der Kontinente» erfordere «die Preisgabe des Grundsatzes der Meistbegünstigung, der auf der Gleichheit der zollpolitischen Behandlung aller Staaten und auf dem für Warenimporte aller Provenienzen gleichmässig geltenden Einheitszollsatz aufgebaut ist. Ein Präferenzsystem würde den tatsächlich bestehenden Affinitäten der Staaten weit besser Rechnung tragen» (S. 19).

Die Behauptung, dass die Handelspolitik des Liberalismus an der Fiktion einer Gleichheit aller Wirtschaftsbedingungen orientiert war, scheint mir nicht richtig. Im Gegenteil! Sie glaubte, gerade der Verschiedenheit der Wirtschaftsbedingungen der verschiedenen Länder am besten gerecht zu werden durch das Prinzip der Aussenhandelsfreiheit. Sie glaubte nicht, dass es einen Sinn hätte, diese Verschiedenheiten zum Anlass einer protektionistischen Politik und einer diskriminierenden Behandlung zu machen. Sie sollten eben vielmehr die Grundlage einer natürlichen wohlstandssteigernden internationalen Produktions- und Arbeitsteilung bilden. Aus diesen Verschiedenheiten an sich kann meiner Ansicht nach nichts zugunsten eines Vorzugs des Präferenzprinzips vor dem Meistbegünstigungsprinzip gefolgert werden. Dazu würde es jedenfalls noch einer ergänzenden Voraussetzung bedürfen. Man kann daher dem Satz, dass die Meistbegünstigung wegen dieser wirtschaftsstrukturellen Verschiedenheiten «jeglichen ökonomischen Sinn, jegliche Daseinsberechtigung verloren» habe, schwerlich beipflichten. Auf diese Weise kann man die Notwendigkeit des Überganges vom System der Meistbegünstigung zu dem der Präferenzierung nicht begründen.

Anders steht es mit einer anderen Tatsache, die L. S. dann allerdings auch noch ergänzend heranzieht. Das ist der Wandel der «staats- und handelspolitischen Ideologien», die Verdrängung der freihändlerischen durch die protektionistische «Ideologie» (S. 18, 21). «Der Protektionismus muss sich auf andere Elemente, andere Bausteine stützen als die Freihandelsbewegung»

(S. 18). Nur ist es vielleicht nicht ganz richtig, hier von «Ideologien» zu sprechen. Es handelt sich vielmehr um reale Zielsetzungen und Mitteln zu deren Verwirklichung. Hinter den Zielsetzungen mögen natürlich «Ideologien» stehn, aber diese haben grundsätzlich nichts mit dem Verhältnis von Zielen und Mitteln zu tun. Und um das handelt es sich doch hier. Die Meistbegünstigungsklausel eignet sich als Mittel zum freihändlerischen Ziel, die Präferenzbehandlung als Mittel zu protektionistischen Zielen. Setzt man diese als gegeben voraus, dann kann man sagen, die Meistbegünstigung habe keinen Sinn mehr, sie müsse durch das Präferenzsystem ersetzt werden. Es handelt sich dann um ein rein «technisches» Verhältnis und die Zielsetzung wird nicht in Diskussion gezogen. Das Präferenzprinzip kann nur «technisch» begründet werden, aber nicht «ideologisch», realpolitisch oder anderweitig. Weder die Verschiedenheit der realen «Wirtschaftsstrukturen» der einzelnen Länder noch «ideologische» Vorstellungen haben unmittelbar etwas damit zu tun. Der Versuch einer «prinzipiellen» Begründung ist hier nicht am Platz und muss notwendig misslingen. Die Versuchung zu einem solchen Versuch lag nahe und die Verfasserin ist ihm in weitgehendem Masse erlegen.

Das besagt jedoch keineswegs, dass man nicht auch auf die hinter den Zielsetzungen «Freihandel» und «Protektion» — die ja auch nur «Zwischenziele» und Mittel zu anderen Zielen sind — stehenden realen und ideologischen Tatbestände zurückgehen und auch sie in die Betrachtung mit einbeziehen soll, was L. S. in einer recht interessanten Weise tut. Nur die Vermengung dieser Beziehungen mit jenen anderen, «technischen» wirkt etwas störend.

Das Werk ist in zwei «Teile» gegliedert, von denen der erste den «Kampf gegen die Meistbegünstigung» (S. 21 ff.) und der zweite die «Überwindung der Meistbegünstigung durch Ausbau des Präferenzsystems» (S. 227 ff.) behandelt.

Im ersten Teil werden wir zunächst in die geschichtliche Entwicklung der «Alternative: Meistbegünstigung-Präferenzsystem» eingeführt und wir werden insbesondere mit den «legalen» und «illegalen Formen» der «Durchbrechung der Meistbegünstigungsklausel» bekannt gemacht, die die Handelspolitik in älterer und neuerer Zeit gezeitigt hat (S. 45 ff.). Sodann werden die «Wurzeln des Kampfes gegen die Meistbegünstigung» aufgezeigt, die die Verfasserin erstens in «Wandlungen der staatsideologischen Auffassung» (S. 67 ff.), dann in «Wandlungen der handelspolitischen Ideologie» (S. 91 ff.) und drittens in «Wandlungen der Wirtschaftsstruktur» (S. 120 ff.) erblickt, und schliesslich wird «das Vordringen der Präferenzidee in der internationalen Handelspolitik» der letzten zehn Jahre (S. 171 ff.) in sehr klarer und anschaulicher Weise geschildert.

Nicht überzeugend sind die Ausführungen über «die Meistbegünstigung als ein Hemmnis der Entwicklung des internationalen Vertragsrechtes» (S. 88 ff.). Mit dem Vertragsrecht hat die Meistbegünstigung meiner Ansicht nach wenig zu tun, sie betrifft doch im wesentlichen nur den Vertragsinhalt. Deshalb kann man doch kaum sagen, dass die M.-B.-Klausel «gegen die Entwicklung des internationalen Vertragsrechtes» verstosse oder dass sie sich «in der Abstraktheit ihrer Formulierung in Widerspruch zum Vertragsgedanken überhaupt» stelle

(S. 89). Richtig und sehr treffend ist dagegen die Behauptung, dass «der Einheitszoll und die zollpolitische Gleichstellung aller Staaten Elemente einer handelspolitischen Technik sind, die als Rückstände einer am Ideal des Freihandels orientierten Epoche angesehen werden müssen» und «das handelspolitische Diskriminationsprinzip der uns heute umgebenden schutzzöllnerischen Wirklichkeit weit besser Rechnung trägt» (S. 91). Damit ist die Betrachtung auf ihren Kernpunkt, das technische Zweckmittelverhältnis zurückgeführt. Die «ideologiekritische» Untersuchung der Verfasserin über die «Problematik der Gegenüberstellung: Freihandel oder Schutzzoll» ist nichtsdestoweniger von grossem Interesse (S. 92 ff.). Es kommen hiebei eine Reihe von wichtigen wirtschaftspolitischen Grundfragen zur Betrachtung, wie Begriff und Messung des Volksreichtums, die «Schwierigkeit des zeitlichen und räumlichen Vergleichs des Volksreichtums», die Bedeutung der «Reichtumsverteilung» u. ä. Auch die im Anschluss daran gegebene «Typologie der Schutzzolltheorien» und die Kritik der «Verabsolutierungstendenz des Liberalismus» (S. 104 ff. und 110 ff.) verdient Interesse. Die Behauptung aber, dass «Freihandel und Schutzzoll Normensysteme» seien, «die in verschiedenen Ebenen liegen, Forderungen, die auf durchaus verschiedenen Erklärungsversuchen der Wirklichkeit beruhen, Gegensatzpaare, die weltanschauungsmässig bedingt sind und in einer ganz spezifischen Auffassung vom Menschen ihr Zentrum finden» (S. 116 f.), scheint mir ebenfalls eine «Verabsolutierung» zu sein. In ihrer Kritik schießt die Verfasserin manchmal gewaltig über das Ziel hinaus. Ganz besonders ist dies der Fall, wenn sie sagt, dass «Ricardos Begriff der Grundrente nichts anderes» sei, «als ein Rechtfertigungsversuch des rentenmässigen Einkommens der Grossgrundbesitzerklasse». Das ist etwas ganz anderes als die Behauptung, «dass die Rente eine der Willenssphäre der Grundbesitzer entrückte Grösse darstellt» (S. 118). Dasselbe gilt von der Behauptung, dass «die Böhm-Bawerksche Kapitalzins-, „Theorie“ nichts anderes als ein Rechtfertigungsversuch der Tatsache» sei, «dass das Kapital Zinsen in der Höhe von 5% hecken muss» (a. a. O.). Noch verschiedene andere ähnliche Behauptungen finden sich leider in diesem Zusammenhang.

Als den wertvollsten Abschnitt des ersten Teiles wird man wohl den über die «Wandlungen der Wirtschaftsstruktur» und deren Bedeutung für die handelspolitische Zielsetzung zu betrachten haben. Die Veränderungen in der «Struktur der Konkurrenz» (S. 122 ff.), der «Struktur der Zolltarife» (S. 130 ff.), der «Struktur des Exports» (S. 134 ff.) und der «Struktur des Welthandels» (S. 154 ff.) haben die handelspolitische Interessenlage der verschiedenen Staaten verändert, die zunehmende Differenzierung in diesen «Strukturen» hat auch die handelspolitischen Interessen differenziert und dieser Differenzierung widerspricht das Prinzip der Meistbegünstigung und Paritätsbehandlung. Begünstigte Behandlung in einer bestimmten Richtung kann für die verschiedenen Länder etwas sehr Verschiedenes bedeuten. Das Interesse an einer Gleichbehandlung ist daher sehr abgeschwächt und das an einer differenziellen Behandlung grösser geworden. «Aus der Verschiedenheit der Wirtschaftsstrukturen der einzelnen Staaten, aus dem Vorherrschen des einen oder anderen Wirtschafts-

zweiges, das den einzelnen Staaten ihre charakteristische Wirtschaftsstruktur verleiht, ergibt es sich, dass ein scheinbar gleichwertiges handelspolitisches Zugeständnis, an welchen durch das Spiel der M.-B. alle Staaten gleichmässig Anteile haben, vom einzelnen Empfängerstaat dennoch verschieden beurteilt und bewertet wird. Das Nebeneinanderbestehen verschiedener Wirtschaftsstrukturen macht die durch die M.-B.-Klausel garantierte Gleichbehandlung illusorisch, die Herstellung gleicher Konkurrenzbedingungen auf allen Auslandsmärkten wird in Frage gestellt, der der M.-B. angeblich inhärente Grundsatz der «Billigkeit» wird dadurch durchkreuzt, dass das „spezifische Gewicht“ einer nominell gleichen Zollbegünstigung in jedem einzelnen Falle verschieden hoch ist (S. 122).» Es könne, meint die Verfasserin, «von einer Gleichheit einer zollpolitischen Begünstigung deshalb nicht gesprochen werden, weil der gleiche Vorteil, der gleich hohe Zollrabatt vom Nutzniesser dieser Vergünstigung je nach seiner spezifischen Wirtschaftsstruktur, der Beschaffenheit seines Zolltarifs, der Höhe seiner Produktionskosten, der Lagerung des Überwälzungsprozesses verschieden gewertet wird» (S. 203). Man kann sich bei den Ausführungen der Verfasserin allerdings des Eindrucks nicht immer erwehren, dass sie die Vorzüge der Meistbegünstigungsbehandlung etwas gewaltsam zu nullifizieren sucht und die Vorteile der differenziellen Behandlung durch ein Vergrößerungsglas sieht. Die Schlussfolgerung, die sie aus diesen Betrachtungen zieht, nämlich dass sich «die Handelspolitik das Ziel setzen müsste, die überall wahrnehmbare Blockbildung der Staaten zu fördern und sich in den Dienst des regionalen Systems von Wirtschaftsbündnissen zu stellen» (S. 170), scheint mir in dieser Unbedingtheit auch nicht gerade genügend fest begründet. Ich glaube, dass man da wohl ein «faute de mieux» einschalten muss.

Im letzten Abschnitt des ersten Teils schildert L. S. sodann zunächst die handelspolitischen, die Meistbegünstigungsbehandlung favorisierenden Bestrebungen des Völkerbundes (S. 171 ff.), dann die verschiedenen Pläne zu regionalen Zusammenschlüssen (S. 190 ff.) — «Briand-Plan», «Tardieu-Plan», «Riedl-Plan» usw. — und schliesslich die zum Teil geglückten und zum Teil offiziell «empfohlenen» Versuche zum Abschluss «bilateraler Präferenzverträge» — «Stresa», «Ottawa», «römische Protokolle» usw. — (S. 207 ff.).

Von diesem «Relief» heben sich dann die im «zweiten Teil» vorgebrachten Vorschläge der Verfasserin zum «Ausbau des Präferenzsystems» ab. Sie gipfeln in dem «Vorschlag der Einführung eines abgestuften und gleitenden Präferenzsystems nach Massgabe des Intensitätskoeffizienten des Aussenhandels» (S. 227). Der erste Abschnitt befasst sich mit der theoretischen «Konstruktion des Präferenzsystems» (S. 227 ff.), der zweite mit den Modalitäten seiner praktischen «Anwendung» (S. 293 ff.). Als «Regulator der Zollpolitik» soll die «Aussenhandelsverflechtung» betrachtet werden (S. 227, 235 u. a.). Als erstes Problem stellt sich dann das, einen «Intensitätskoeffizienten des Aussenhandels» zu finden (S. 227 ff.).

Hier geht L. S. von der Tatsache aus, dass «die Aussenhandelsstruktur mit Knotenpunkten, mit Verdichtungszentren durchsetzt ist», und knüpft daran die Forderung, dass «Aufgabe der Handelspolitik» sein solle,

«diese Knotenpunkte und Verdichtungscentren des internationalen Handels in ihrer Funktion noch zu verstärken und durch das Zollsystem jene Staaten und Staatenblocks noch stärker zueinander in Beziehung zu setzen, als es den in der Handelsstatistik zum Ausdruck gelangenden tatsächlichen wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnissen dieser Staaten entspricht» (S. 228). Man kann hier die Frage «Warum?» stellen. Ein Vorteil könnte darin wohl nur dann gesehen werden, wenn daraus eine Intensivierung des internationalen Handels im ganzen folgen würde. Das muss aber nicht notwendig der Fall sein. Es könnte vielleicht sogar das Umgekehrte eintreten. Das würde jedenfalls eine besondere Untersuchung erfordern. Wenn die Verfasserin dann sagt, es müsse «im Wege von Präferenzzöllen der Aussenhandelsverkehr zwischen jenen Staaten erleichtert und die Blockbildung zwischen jenen Wirtschaftsgebieten beschleunigt werden, bei welchen starke wirtschaftliche Affinitäten bereits vorliegen, die in einer intensiven Verflechtung der Aussenhandelsbeziehungen in Erscheinung treten» (a. a. O.), so kann man dem die Frage gegenüberstellen: warum soll der Aussenhandelsverkehr mit anderen Staaten erschwert werden und warum soll die Blockbildung begünstigt werden und nicht eine allgemeine Erleichterung des Aussenhandelsverkehrs angestrebt werden? Die Verfasserin wird dieser Frage gegenüber auf die Gegebenheit einer allgemeinen protektionistischen Einstellung, auf das Vorherrschen einer «protektionistischen Ideologie» verweisen. Aber das könnte geradesogut gegen jede «Erleichterung» des Aussenhandelsverkehrs überhaupt eingewendet werden. Wenn L. S. als Folge einer Präferenzierung von Staaten, mit denen ohnedies ein intensiverer Handelsverkehr besteht, eine «Intensivierung des Aussenhandelsverkehrs zwischen den Staaten» überhaupt voraussetzt, hat sie ja recht, aber worin ist diese Voraussetzung begründet?

«Die Tatsache der gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtung zweier oder mehrerer Staaten müsste zum Ausgangspunkt einer präferentiellen Behandlung gemacht werden», sagt L. S. Es sollen dementsprechend «Zollrabatte» gewährt werden. Diese Zollrabatte sollen abgestuft oder «gestaffelt» und variabel sein. Der Zollrabatt für Importe soll zu «einer Funktion der Aufnahmebereitschaft» eines Landes für Exporte der andern gemacht werden. «Die Staffelung der Präferenzsätze müsste der Abgestuftheit der Intensitäten der Handelsbeziehungen, sie müsste den verschiedenen hohen Grössenanteilen am Aussenhandelsvolumen der einzelnen Staaten Rechnung tragen» (S. 235 ff.). Die Verfasserin entwirft auf Grund eines sehr reichhaltigen statistischen Materials ein beispielhaftes Schema für ein derartiges Präferenzsystem. Ob sich aber ein solches System, wie die Verfasserin meint, wirklich «als ein ideales Mittel zur Intensivierung der Aussenhandelsbeziehungen», nicht nur zwischen den in dieses System einbezogenen, sondern allen Staaten insgesamt «erweist», bleibt eine offene Frage. L. S. behandelt wohl in sehr klarer und scharfsinniger Weise die möglichen «Einwände» technischer und grundsätzlicher Natur (S. 262 ff. und 275 ff.), aber dieser negative «Beweis» hat nicht die Kraft eines positiven. Er zeigt nur, dass es nicht schaden wird, einen Versuch zu machen. Das ist natürlich auch etwas und mehr kann man wahrscheinlich überhaupt nicht sagen.

In den Ausführungen über die «Anwendung» werden zwei wichtige Sonderfragen behandelt, nämlich die des praktischen «Geltungsgebietes» (S. 293 ff.) und die der praktischen «Durchführung» in «zolltechnischer» und «handelsvertragspolitischer Beziehung» (S. 342 ff. und 360 ff.), wobei L. S. besonderen Wert legt auf die Betonung des apolitischen, rein von wirtschaftlichen Interessen bestimmten und solchen dienenden Projektes.

Jeder an Handelspolitik Interessierte wird dieses Werk mit grossem Nutzen lesen. Es enthält auch eine Reihe wertvoller theoretischer und statistischer Ausführungen, unter welchen noch diejenigen über «die Kennzahlen der Verflechtungsintensität des Aussenhandels und ihre Kombinationen» (S. 252 ff.) besonders hervorgehoben seien.
