

Völkerrecht und Weltwirtschaft

Rolf Stödter

I.

Beziehungen zwischen Völkerrecht und Weltwirtschaft bestehen nicht erst seit jüngster Zeit. Sie sind so alt wie Völkerrecht und Weltwirtschaft selbst, können daher in ihrer Entwicklung vom Beginn der Neuzeit an verfolgt werden.

Die Anfänge des klassischen Völkerrechts lassen sich vor allem auf dem Gebiet des Kriegsrechts nachweisen. »La guerre est le fait dominant«, kennzeichnet *Laurent* die damaligen Verhältnisse, »la justice même prend la forme de la guerre«¹⁾. Unter diesem vorherrschenden Einfluß kriegerischer Verhältnisse steht auch der Handelsverkehr jener Epoche: »Ce fut cette même opinion universelle des nations qui dans les premiers tems obligeoit tous les peuples à devenir guerriers, qui les força dans la suite à devenir commercans«²⁾. Schon *Seeley* hat die landläufige Vorstellung eines unbedingten historischen Zusammenhangs von Handel und Frieden als gutes Beispiel aprioristischen Denkens in der Politik bezeichnet³⁾. Das von ihm für die englische Geschichte des 17. und 18. Jahrhunderts festgestellte »Gesetz der innigen Wechselbeziehungen von Krieg und Handel«, demzufolge der Handel naturgemäß zum Kriege führt und der Krieg den Handel begünstigt, gilt für die vorhergehenden Jahrhunderte und für die anderen handeltreibenden Nationen in ähnlicher Weise. Noch im ersten Weltkrieg hat *Sir Samuel Evans* in einem seiner Prisenurteile diese Zusammenhänge verdeutlicht, indem er auf die bekannten Worte *Dana's* in seinem *Wheaton*-Kommentar verweist: »The sea is res omnium, the common field of war as well as of commerce.«⁴⁾

¹⁾ *Laurent*, Histoire du Droit des Gens et des Relations Internationales, Gand, Paris, Leipzig, 1855–1870, Bd. III (La Féodalité et l'Eglise) S. 207.

²⁾ *Azuni*, Système Universel des Principes du Droit Maritime, Paris an VI, I S. 99.

³⁾ *J. R. Seeley*, Die Ausbreitung Englands, Leipzig 1928, S. 79.

⁴⁾ »The Miramichi« (1915), 1 *Trehern-Grant*, Br. C. Pr. C. 148; in gleichem Sinne *Owen*, Capture at Sea: Modern Conditions and Ancient Prize Laws, London 1905, S. 5: »Commerce lead to war, and war fostered commerce«.

Dieser enge Zusammenhang zwischen Krieg und Handel ist kennzeichnend für das ganze Entdeckungszeitalter. Nicht Priester und Ritter, sondern Händler und Haudegen, Kauffahrer und Korsaren, merchant adventurers rüsten die Segler aus, die durch die Unendlichkeit der Ozeane nach fernen Ländern kreuzen. Krieg, Seeraub und Handel sind fast synonyme Begriffe. Es ist kein Zufall, wenn das italienische Wort »marivolo« ursprünglich den Seefahrer bezeichnet, dann aber einen neuen ethymologischen Sinn erhält und den Räuber bedeutet: »Krieg, Handel und Piraterie, dreieinig sind sie, nicht zu trennen.« Mit Kaperbriefen ausgestattete Privatleute oder Kompanien waren Träger der maritimen und kolonialen Kämpfe, die sie als Geschäft betrieben. Noch während der Verhandlungen, die dem spanisch-holländischen Friedensvertrag von 1648 vorangingen, widersetzten sich die holländischen Indienkompanien dem beabsichtigten Friedensschluß, da er ihrer kriegerrisch-händlerischen Wirksamkeit abträglich schien.

In dieser Epoche haben wie die ersten Grundsätze des modernen Völkerrechts überhaupt, so auch die international-rechtlichen Prinzipien der Weltwirtschaft ihre anfängliche Ausbildung erfahren. Dabei bleibt das öffentliche Recht auf das europäische Staatensystem beschränkt. Durch eine imaginäre Linie wird dieser Bereich von dem Raum getrennt, in dem die Staatlichkeit aufhört. Dort gelten völkerrechtliche Verträge und Bündnisse, hier nicht. In diesem Sinne spricht Kardinal Richelieu in seinem politischen Testament von einer Zone des Rechts (*raison*) in Europa und von einer Zone der Gewalt (*force*) auf dem Ozean. Im Verlauf der Verhandlungen, die dem englisch-spanischen Friedens-, Bündnis- und Handelsvertrag von 1667 vorangingen, vertrat Sir Richard Fanshawe dem Herzog von Medina de las Torres gegenüber die Auffassung, daß der aus dem Jahre 1630 stammende Vertrag zwischen beiden Mächten keinen Frieden »jenseits der Linie« geschaffen habe. Er begründete seine Ansicht damit, daß die Engländer in den spanischen Besitzungen dieser Gebiete keinen Handel treiben dürften: "There the rule had always prevailed that the stronger nation did violence to the weaker without breach of treaties."⁵⁾ Das europäische Völkerrecht, das eigentliche internationale Recht also, beruht auf dem Grundgedanken einer Regelung zwischenstaatlicher Beziehungen. Den souveränen Staat aber gibt es in Übersee, wo der Private erobert, kolonisiert, Kriege führt, zunächst nicht. Für Grotius etwa tritt dort, wo ein ordentliches Rechtsverfahren nicht möglich ist, der Privatkrieg ein. Das soll der Fall sein »in locis non occupatis ut mari solitudine insulis vacuis, et si quae

⁵⁾ Davenport, *European Treaties bearing on the History of the United States and its Dependencies*, Washington 1927, II, S. 95.

alia sunt loca, in quibus nulla est civitas«. Die Richtigkeit des bekannten Wortes »Die Flagge folgt dem Handel« bewährt sich hier in dem Sinne, daß die Ausbreitung des Verkehrs der Ausbreitung des Staates vorhergeht. Es mag vielleicht mit diesen geschichtlichen Zusammenhängen in Verbindung gebracht werden, daß man noch heute im internationalen Seerecht das Schiff als »territoire flottant« seines Flaggenstaates aufzufassen geneigt ist.

In jener Epoche nimmt auch die Weltwirtschaft ihren Anfang. Aus Binnenhandel war Überseehandel geworden, aus Volkswirtschaft Weltwirtschaft. Diese bald erkannte Quelle nationalen Wohlstandes unter ihre Obhut zu nehmen, war das besondere Anliegen des sich allmählich entwickelnden absoluten Fürstentums. Die ersten Ansätze einer bewußten Beeinflussung der Wirtschaft durch den Staat lassen sich schon im 15. Jahrhundert beobachten. Sie entwickeln sich im 16. Jahrhundert immer folgerichtiger zu klaren Grundlinien staatlicher Wirtschaftspolitik, die sich mehr und mehr zu einem einheitlichen System zusammenfügen. Der Merkantilismus bestimmt diese Wirtschaftsepoche, für die die Zentralisierung der obrigkeitlichen Gewalt, die Erweiterung der Staatsaufgaben und ein starkes Expansionsstreben kennzeichnend sind. Alles Recht auf wirtschaftliche Betätigung wird vom absoluten Fürsten abgeleitet, der durch ein bis ins einzelne ausgebildetes Konzessionssystem das Wirtschaftsleben in seiner Gesamtheit beaufsichtigt und reguliert. Auf dem Gebiet des Außenhandels wird die Einfuhr erschwert, die Ausfuhr gefördert, der Kolonialverkehr monopolisiert, die Schifffahrt mit Hilfe von Navigationsakten der eigenen Flagge vorbehalten. Mit Monopolen und Privilegien, mit Verboten und Restriktionen wurden Handel und Schifffahrt nach Übersee gelenkt, bekämpfen sich die um den Reichtum der Neuen Welt wetteifernden Staaten des Abendlandes.

Die beginnende Weltwirtschaft steht daher im Zeichen der Handelsperre – wie übrigens das Seekriegsrecht derselben Epoche von dem entsprechenden Prinzip des generellen, an eigene Staatsangehörige wie an die Neutralen gleichermaßen gerichteten Handelsverbots beherrscht wird. Darüber kann die Tatsache nicht hinwegtäuschen, daß im gleichen Zeitraum – zuerst im 14. Jahrhundert nachweisbar – der systematische Abschluß von Handelsverträgen zwischen den zum Handelswettstreit rüstenden Nationen einzusetzen beginnt und daß der Grundsatz der Handelsfreiheit den wesentlichen Inhalt vieler dieser Verträge bildet. Daran ändert weiter auch der Umstand nichts, daß das Wort von der Freiheit der Meere seinen Einzug in Kabinettspraxis und Bücherwissenschaft zu halten beginnt. Die Argumentation mit dem Grundsatz der freien Meere – mit dem, wie schon vollständiger Titel und Inhalt des »Mare liberum« des Grotius verdeutlichen,

das Prinzip des freien Handels aufs engste verknüpft ist – war weitgehend situationsbedingt. Die Politik von Spanien und Holland, Frankreich und England lavierte damals nach verschiedenen Seiten. Um ein Handelsmonopol zu verteidigen, berief man sich auf das *dominium maris*. Um Zugang zu neuen Handelsgebieten zu gewinnen, rief man den Grundsatz der Meeresfreiheit oder das *ius commercii* zu Hilfe. Nachdem Spanier und Portugiesen durch den *Tordesillas*-Vertrag die neue Welt unter sich aufgeteilt und durch das Edikt Alexanders VI. »*Inter caetera*« von 1493 die atlantische Demarkation bestätigt erhalten hatten, verfochten sie ihr ausschließliches Recht auf Handel und Schifffahrt in diesen Zonen. Den Einwohnern der neuen Welt gegenüber aber machte Vitoria in seinen *Relectiones Theologicae* den *titulus naturalis societatis et communicationis* auf Grund Natur- und Völkerrechts geltend⁶⁾. »*Etiam hoc*«, so lehrt er, »*videtur ius gentium, ut sine detrimento civium peregrini commercia exerceant*.« Hier erscheint zum erstenmal das völkerrechtliche Grundrecht auf Verkehr, das später vor allem in den Lehrbüchern des Völkerrechts eine große Rolle zu spielen bestimmt war. Der Dominikaner von Salamanca beruft sich auf Ovid: »*Non enim homini homo lupus est, sed homo*«. Hobbes zwar hat diesen Lehrsatz bekämpft; für ihn ist das »*homo homini lupus*« die Quintessenz menschlichen Seins. Aber auch er spricht in seinem »*Naturrecht*« von dem natürlichen Gesetz, »daß die Menschen ohne Unterschied einander Handels- und Verkehrsfreiheit einräumen«⁷⁾. In gleichem Sinne hat schon Thomas Morus in seiner »*Utopia*« ein Naturgesetz konstruiert, demzufolge unbenutzter Boden in der Welt nicht brachliegen dürfe; die Gerechtigkeit fordere, daß er denen zuteil werde, die seiner bedürften⁸⁾. Königin Elisabeth hat denn auch den spanischen Monopolansprüchen gegenüber die Freiheit des Handels und der Meere geltend gemacht. Aber ein Menschenalter später lieferte Selden in seinem »*De dominio maris*« den Stuarts die wissenschaftlichen Gesichtspunkte für ihre gegen die Holländer gerichteten Ansprüche auf die Meeresherrschaft. Das wiederum hat John Milton nicht gehindert, gegenüber dem spanischen Monopolanspruch auf den Westindien-Handel und den Verkehr mit den Eingeborenen auf das dem Völkerrecht entstammende »*ius versandi*

⁶⁾ Vgl. über Vitoria neuerdings C. Schmitt, *Die Neue Ordnung* 3 (1949), S. 289; in spanischer Übersetzung von Antonio Truyol y Ferra unter dem Titel »*La justificación de la ocupación de un nuevo mundo (Francisco de Vitoria)*« in der *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid 1949, Vol. II, p. 13–46.

⁷⁾ Thomas Hobbes, *Naturrecht und allgemeines Staatsrecht in den Anfangsgründen*, Berlin 1926 (herausgegeben von F. Tönnies), S. 112.

⁸⁾ Ritter, *Die Dämonie der Macht*, 5. umgearb. Auflage von »*Machtstaat und Utopie*«, Stuttgart 1947, S. 100.

cum illis et commercium habendi« zu verweisen⁹⁾. Und während die holländischen Indienkompanien gegenüber England ihr Handelsmonopol in beiden Indien verteidigen, erklärt Grotius im »Mare liberum« an die Adresse der Spanier: »Commercandi igitur libertas ex iure est gentium primario«. Ebenso haben schließlich die Franzosen schon im 16. Jahrhundert den Grundsatz der Meeresfreiheit den Spaniern und Portugiesen gegenüber verfochten, um ihrerseits den Holländern unter Berufung auf ein angebliches Monopolrecht den Kolonialverkehr zu verweigern.

Wissenschaft und Praxis des Völkerrechts der Barockzeit haben in der Frage des internationalen Handels regelmäßig nach zwei Seiten gekämpft. Das kommt auch in den Handels- und Schiffahrtsverträgen jener Zeit zum Ausdruck. In ihnen herrscht der Grundsatz des freien Handels vor. Schon am Ende des 15. Jahrhunderts erscheint zum ersten Mal die Meistbegünstigungsklausel. Freiheit, Gleichheit und Sicherheit des Handelsverkehrs sollen – das ist der regelmäßig wiederkehrende Inhalt dieser Verträge – gewährleistet werden. Einer der ersten Vorkämpfer für eine zwischenstaatliche Organisation Europas, Emeric Crucé, war zugleich ein beredter Verfechter der Freihandelsidee. In dem Untertitel seines im Jahre 1623 erschienenen Werkes »Le nouveau Cynée« ist die Rede von »les occasions et moyens d'establir une paix generale et la liberté de commerce par tout le monde«. Auch in dem zu Beginn des 18. Jahrhunderts entworfenen Europa-Plan des Abbé Saint Pierre wird vorgesehen, daß die Bundesvertretung für den Abschluß von Handelsverträgen zwischen den beteiligten Staaten zu sorgen hat und überdies Handelskammern und internationale Handelsgesichte an den Hauptverkehrsplätzen einrichten soll. In dem ersten theoretischen Werk über das System der Handelsverträge, das der Franzose Bouchaud 1777 veröffentlichte, werden die Grundsätze der Handelsfreiheit und -gleichheit als die fundamentalen Prinzipien europäischer Handelsvertragspolitik der letzten Jahrhunderte bezeichnet¹⁰⁾. Man findet sie bereits in dem berühmten Intercursus Magnus verwirklicht, jenem Friedens- und Handelsvertrag zwischen Heinrich VII. von England und Philipp von Österreich, der mit seinen ausführlichen 34 Artikeln in manchem als Beispiel der Entwicklung der Folgezeit dienen kann. Freilich wird der Grundsatz des liberum commercium regelmäßig dann nicht stipuliert, wenn der Vertrag sich auch auf die überseeischen Besitzungen erstrecken soll; solchenfalls behalten sich die Parteien ihre Ausschließkeitsansprüche vor. Im allgemeinen wird die Geltung der Friedens- und

⁹⁾ Scheuner, Z. f. Völkerrecht 22 (1938) S. 461.

¹⁰⁾ Taube, Rec. des Cours, 1924, II, S. 313.

Handelsverträge denn auch auf den europäischen Bereich beschränkt; die Verhältnisse »jenseits der Linie« (au delà de la ligne) – d. h. jenseits des Äquators bzw. des Wendekreises des Krebses – sollen unberührt bleiben. Die kolonialen Monopolansprüche der vertragschließenden Parteien bleiben also aufrechterhalten, Freiheit des Handels und Freiheit der Schifffahrt in diesem Bereich ausgeschlossen. Noch um die Mitte des 18. Jahrhunderts konnte der Marburger Rechtslehrer Johann Julius Surlandes »als einen von allen Völkern angenommenen Grundsatz« feststellen, daß die generelle Festlegung der Handels- und Schifffahrtsweltfreiheit in den Handelsverträgen sich nicht auf den Verkehr mit beiden Indien erstreckt, wenn dies nicht ausdrücklich vereinbart worden ist¹¹⁾. Das internationale Wirtschaftsrecht der Barockzeit folgt hierin dem damaligen allgemeinen Völkerrecht, das sich in der schon angedeuteten Weise auf den europäischen Bereich beschränkte. Der spanisch-französische Friedensvertrag von Cateau Cambrésis (1558), den man als Europas fundamentale Charter vor dem Friedensinstrument von 1648 bezeichnet hat, bezog sich denn auch nur auf Europa selbst, während er jenseits der "line of amity" keine Geltung haben sollte. Gegenseitige Behinderung des Handels, selbst kriegerische Verwicklungen in Übersee sollten den Frieden diesseits der Linie nicht beeinträchtigen¹²⁾.

Mit dem Fortschreiten der europäischen Ausbreitung über die Erde mußte es sich als unmöglich erweisen, die Welt in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht in zwei Teile aufzuspalten und verschiedenem Recht zu unterwerfen. Man konnte das christliche Staatensystem nicht auf Europa, das Völkerrecht nicht auf die alte Welt, die Weltwirtschaft und ihre Ordnung nicht auf den früheren Bereich der Nationalwirtschaften beschränken. Als daher die völkerrechtlichen Fundamente des modernen Europa gelegt wurden, gestand Spanien im Frieden von Münster (1648) zum ersten Mal auch fremden Staatsangehörigen das Recht des Indienhandels ausdrücklich zu¹³⁾. Das europäische Staatensystem wuchs in ein Weltstaatensystem hinein. Europa, die beiden Indien, Amerika waren zu einem einheitlichen politischen Schauplatz geworden. Abendland und neue Welt sind durch die immer wieder erneuerten überseeischen Auseinandersetzungen eng miteinander verwoben worden. Ja, das Schwergewicht beginnt sich in mancher Hinsicht auf die neue Welt zu verlagern. Die Theorien vom politischen

¹¹⁾ J. J. Surland, Erläutertes Recht der Deutschen, nach Indien zu handeln, Cassel 1752, S. 43; Rein, Ibero-Amerik.Archiv 4, S. 53, Bem. 19 f.

¹²⁾ Davenport, European Treaties, I, S. 219; C. Schmitt, Z. f. Völkerrecht 24 (1940), S. 154; Rein, Der Kampf Westeuropas um Nordamerika, Stuttgart-Gotha 1925, S. 207 f.

¹³⁾ Davenport, European Treaties, I, S. 6.

Gleichgewicht, wie sie im 18. Jahrhundert gelehrt werden, weisen deutliche Beziehungen zum amerikanischen Problem auf. »Das Gleichgewicht der Macht ist in Amerika zerstört worden«, konnte Ch o i s e u l nach dem Fall Quebecs erklären. Und er warnt den französischen Gesandten in Stockholm: »Wir dürfen uns nicht täuschen: das wahre Gleichgewicht der Macht liegt in Wirklichkeit im Handel und in Amerika«¹⁴). Die Tendenz, den überseeischen Raum als einen Bereich für die Macht des Stärkeren auszugliedern, weicht der Neigung, die Kolonie als einen Raum relativer Befriedung auszugrenzen, sie so zu neutralisieren, daß sie von europäischen Kriegen nicht berührt wird. Im Vertrag zwischen Frankreich und der dänischen Indienkompanie von 1733 wird übereingekommen, daß europäische Kriege Frankreichs die Freundschaft und das gute Einvernehmen der Vertragspartner in seinen amerikanischen Kolonien nicht berühren sollen. Die Kolonien sollen zu vollständiger Neutralität verpflichtet sein, Freiheit und Sicherheit des Handels sollen aufrechterhalten bleiben. Im letzten großen Demarkationsvertrag, den Spanien und Portugal hinsichtlich ihrer überseeischen Besitzungen im Jahre 1750 schlossen, wird für den Kriegsfall in Europa gleichfalls die Fortsetzung des Friedenszustandes in Amerika vereinbart, wobei hier freilich noch einschränkende Handelsbestimmungen aufrechterhalten werden¹⁵). Hier liegen die geistesgeschichtlichen Anfänge der M o n r o e - Doktrin: die Trennung der neuen von der alten Welt in einem anderen als dem ursprünglichen Sinne, im Sinne nämlich einer vom europäischen Staatensystem unabhängigen Aufrechterhaltung des Friedenszustandes in Übersee. »Der Tag ist nicht fern«, konnte in diesem Sinne Thomas J e f f e r s o n zu Beginn des 19. Jahrhunderts ausrufen, »an dem wir formell einen Meridian der Teilung durch den Ozean heischen, der die beiden Hemisphären trennt.«¹⁶) Bis an das Ende des 19. Jahrhunderts läßt sich dieser unter neuen Vorzeichen unternommene Versuch verfolgen, den kolonialen Boden als einen Bereich des Friedens auszugrenzen. In der Berliner Kongo-Akte von 1885 verpflichten sich die Signatarstaaten, im Fall eines Krieges von Feindseligkeiten innerhalb der Kongozone Abstand zu nehmen. Anders aber als im spanisch-portugiesischen Demarkationsvertrag von 1750 wird hier ausdrücklich auch vollständige Handelsfreiheit eingeräumt¹⁷).

¹⁴) R e i n , Histor. Zeitschrift 137 (1927), S.68 f.; d e r s., Die europäische Ausbreitung über die Erde, Potsdam 1931, S. 296.

¹⁵) K o c h , Table des Traités entre la France et les Puissances Etrangères, Basle 1802, I, S. 304 und 452. Über einen ähnlichen Fall aus dem Jahr 1704 vgl. S u r l a n d , a. a. O., S. 40.

¹⁶) R e i n , Ibero-Amerik. Archiv 4, S. 530 f.

¹⁷) S c h e u n e r , Z. f. Völkerrecht 22 (1938), S. 466 f.; C. S c h m i t t , Z. f. Völkerrecht 24 (1940), S. 154 f.

II.

Denn inzwischen hat sich eine tiefgehende Wandlung in den Wirtschaftsauffassungen vollzogen, die nicht ohne Einfluß auf das internationale Wirtschaftsrecht bleiben konnte. Das 18. Jahrhundert hatte den Handel der Politik unterworfen. Die großen Völkerrechtler jener Epoche lassen das gleichfalls erkennen. »Gentes commercia invicem exercere naturaliter obligantur« stellt Christian Wolff fest, »quantum in potestate est«. Aber dies *ius commercia exercendi* ist ein *ius imperfectum*, da jeder Staat in der Entscheidung darüber frei ist, mit wem er Handel treiben will. Die Auffassung Vattels über das »Droit de Commerce« ist keine andere¹⁸⁾. Jetzt aber versucht man, der Politisierung des Kommerzialisismus entgegenzuwirken. In Washingtons großer Abschiedsrede von 1796 deutet sich diese Wendung an: »Möglichst viel Handel, möglichst wenig Politik« ist seine Formel. In der großen französischen Revolution werden Handels- und Schifffahrtswirtschaftsfreiheit gefordert. Auf den Fahnen, die den französischen Regimenten im Kampf gegen England voranflatterten, stand »liberté des mers« als Parole geschrieben. In diesem Krieg, im Streit also gegen das monopolistische Merkantilsystem ausschließlicher Handels- und Seeherrschaft geht es um die gleiche Formel, der Napoleon von St. Helena aus (1816) diesen Inhalt gegeben hat: »Le système colonial que nous avons vu est fini pour nous, il l'est pour tout le continent de l'Europe; nous devons y renoncer et nous rabattre désormais sur la libre navigation des mers et l'entière liberté d'un échange universel.«¹⁹⁾ Adam Smith' Theorie der wirtschaftlichen Freiheit beginnt die Wirtschaftspolitik Westeuropas mit der Kraft eines unanfechtbaren Axioms zu beherrschen. Die strenge Abgeschlossenheit der Kolonien fällt; sie hören auf, Domänen des Mutterlandes oder privilegierter Kompanien zu sein. Monopole werden beseitigt, die Navigationsakten aufgehoben. Aller Handel soll Welthandel sein. Für das Manchestertum ist die freie Konkurrenz Hauptzweck; alle politischen Faktoren sollen aus dem Wirtschaftsleben ausgeschaltet werden. Die Freihandelsidee wird in engen Zusammenhang mit der Friedensidee gebracht. Cobden wendet sich gegen den Gedanken des politischen Gleichgewichts und sieht einen engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung freien Handels und der Entfaltung eines Systems der Brüderlichkeit auf Erden. Er bekämpft den Krim-

¹⁸⁾ Wolff, *Ius gentium*, 1764, §§ 187 seq.; de Vattel, *Le Droit des Gens*, 1758, 1. I ch. VIII §§ 83 seq.; weitere Nachweise vor allem bei Wright, *American Society of International Law*, Proc. 1941, S. 30 f.

¹⁹⁾ Rein, *Die europäische Ausbreitung über die Erde*, S. 355; ders., *Historische Zeitschrift* 137 (1927), S. 84.

krieg wie den Gedanken eines siegreichen Krieges überhaupt, weil man dann lebenslänglich vor den Generalen den Hut ziehen müsse.

So wird das 19. Jahrhundert zu einer Epoche internationaler Handels- und Verkehrsfreiheit. Das internationale Wirtschaftsrecht erfährt durch zweiseitige Handelsverträge und multilaterale Vereinbarungen ungeahnte Bereicherung. Die Schifffahrt auf internationalen Strömen wird frei; internationale Kanäle werden dem Weltverkehr geöffnet. Der Grundsatz der Freiheit der Meere wird mehr und mehr anerkannt, das Recht auf freie Durchfahrt im Küstenmeer zugebilligt. Post-, Telegraphen- und Eisenbahnunionen regeln und erleichtern den internationalen Verkehr. In Ostasien wird das Prinzip der offenen Tür durchgesetzt. Auf dem Gebiet der Zuckerproduktion wird der erste Versuch einer völkerrechtlichen Weltwirtschaftsorganisation unternommen. Überall schwemmt der Grundsatz der internationalen Handelsfreiheit die letzten Reste der merkantilistischen Wirtschaftsauffassung, Monopole, Schutzzölle, Kontingente, closed doors hinweg. Ausdrücklich bezeichnet man die Freiheit des Handels als notwendige Folge der Unabhängigkeit der Staaten²⁰⁾.

Auf solche Weise hat sich der Grundsatz der Handelsfreiheit freilich in erster Linie in einem negativen Sinn ausgewirkt, in der Überwindung nämlich überholter Wirtschaftsregeln früherer Epochen. Zu einem positiven Aufbauprinzip der Wirtschaftspolitik hat ihn die geschichtliche Entwicklung nicht ausreifen lassen. Schon setzt in engem Zusammenhang mit dem Herkommen des modernen Imperialismus ein neues System protektionistischer Wirtschaftspolitik ein, das seine Verwandtschaft mit den Methoden des Merkantilismus nicht leugnen kann. Der Wirtschaftsimperalismus läßt die nationalen Volkswirtschaften um größere Beteiligung an der Weltwirtschaft kämpfen, sucht in einer ungehemmten Expansion der heimischen Wirtschaftskräfte sein Heil²¹⁾. Mit einem System von Hochschutzzöllen und Exportprämien, von Zolltarifmaßnahmen und Dumping-Verfahren, mit faktischen Diskriminierungen und Monopolisierungen versucht man die wirtschaftliche Ausdehnung der eigenen Volkswirtschaft in jedem nur gewünschten Maße zu steigern. Es konnte nicht ausbleiben, daß ein solcher Wirtschaftsimperalismus politischen Charakter gewinnt und zu einem Bestandteil der Großmachtpolitik überhaupt wird. Wer wie Kjellén das Vorhandensein einer gewissen wirtschaftlichen Autarkie als Voraussetzung

²⁰⁾ Hautefeuille, *Histoire des Origines, des Progrès et des Variations du Droit Maritime International*, 2. Auflage, Paris 1869, S. 26; Cauchy, *Le Droit Maritime International*, Paris 1862, II, S. 394.

²¹⁾ Vgl. Lenz, *Der Wirtschaftskampf der Völker und seine internationale Regelung*, Stuttgart 1920, insb. S. 31 f.; s. auch Scheuner, *Z. f. Völkerrecht* 22 (1938), S. 468 f.; C. Schmitt, *Z. f. Völkerrecht* 24 (1940), S. 161.

der Großmachtstellung betrachtet, besitzt das nötige Verständnis dafür, daß alle Großmächte nach solcher wirtschaftlichen Selbständigkeit und Unabhängigkeit zu trachten beginnen. Auf diese Weise werden wirtschaftlicher und politischer Imperialismus, so sehr man sie in begriffstheoretischer Weise zu trennen bemüht sein mag, in der Praxis des Staatslebens zu einer Einheit. Für diesen Zusammenhang lassen sich Beispiele genug anführen. Man denke nur an die Versuche, die an sich politische Monroe-Doktrin auch auf den Fragenbereich des internationalen Handels zur Anwendung zu bringen, indem man mit ihrer Hilfe den außeramerikanischen Handelsverkehr in Amerika zu beschränken unternimmt²²). Ähnliche Tendenzen haben offensichtlich der zu Beginn des zweiten Weltkrieges veröffentlichten Panama-Erklärung über die amerikanische Sicherheitszone innegewohnt. Quincy Wright und Ulrich Scheuner haben darauf aufmerksam gemacht, daß die Monroe-Doktrin ursprünglich mit einer Bejahung des Grundsatzes von der Freiheit der Meere verbunden gewesen ist, während sie in der neuen Form, die sie durch die Panama-Erklärung erhalten hat, gewisse Anklänge an die alte Doktrin vom Mare Clausum erkennen läßt²³). Als ein weiteres Beispiel für die Umwandlung wirtschaftsimperialistischer Zielsetzungen in Maximen des politischen Imperialismus kann jener Grundsatz dienen, den man der Monroe-Doktrin häufig zur Seite gestellt hat, das Prinzip nämlich von der Sicherheit der Verkehrswege des britischen Reiches. Großbritannien hat den Seeweg durch das Mittelmeer und den Suez-Kanal nach Indien lange als ein wesentliches Bindeglied im Rahmen seiner Empire-Verbindungen angesehen. Bei der Unterzeichnung des Kellogg-Paktes ist man durch einen entsprechenden britischen Vorbehalt hieran erinnert worden²⁴). Durch solche Politisierung wirtschaftsimperialistischer Ziele werden die von diesen verursachten Friktionen nur noch verstärkt. Es ist eine alte Erfahrungstatsache, daß egozentrische Bemühungen einer einzelnen nationalen Volkswirtschaft regelmäßig nur auf Kosten anderer nationaler Volkswirtschaften erfolgen können.

So haben denn auch der politische und wirtschaftliche Imperialismus mit einer heute allseitig anerkannten Zwangsläufigkeit zum ersten Weltkrieg

²²) Kraus, Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht, Berlin 1913, S.217; s. auch Scheuner, Z.f. Völkerrecht 24 (1940), S. 273; über die insoweit entstandenen Rechtsfragen vgl. Wright, American Society of International Law, Proc. 1924, S. 63.

²³) Wright, American Journal of International Law 34 (1940), S. 248; Scheuner, Z. f. Völkerrecht 24 (1940), S. 276.

²⁴) Fenwick, International Law, 3. Auflage, New York-London 1948, S. 239; Shotwell, War as an Instrument of National Policy, New York 1929, S. 169; C. Schmitt, Völkerrechtliche Großraumordnung, Berlin 1939, S. 43.

geführt. Der Wirtschaftskampf, der der kriegerischen Auseinandersetzung vorangegangen war, wurde in deren Verlauf fortgesetzt und verstärkt. Der Grundsatz internationaler Handelsfreiheit hatte abgewirtschaftet. Man war zu dem früheren Zustand totaler Wirtschaftssperren zurückgekehrt. Diese Verneinung der Handelsfreiheit sollte sich, so war die offenbare Absicht, nicht nur auf die Kriegszeit erstrecken. Die Pariser Wirtschaftskonferenz von 1916 unternahm den großangelegten Versuch, Vorsorge für eine Fortsetzung des Wirtschaftskrieges nach Friedensschluß zu treffen. Auch in der britischen Prisenrechtsprechung lassen sich Tendenzen feststellen, das Verbot des "Trading with the enemy" auf die Zeit vor Kriegsausbruch einerseits und auf die Zeit nach Friedensschluß andererseits zu erstrecken. Es ist bekannt, in welchem Ausmaß der Versailler Vertrag diese Bestrebungen zum Nachteil der Mittelmächte verwirklicht hat.

Andererseits stellen Versailler Vertrag und Völkerbundspakt einen erneuten Versuch dar, das brüchig gewordene System der Weltwirtschaft auf eine gesündere und überdies völkerrechtlich gefestigte Grundlage zu stellen. Schon Wilson hatte die Gleichheit der Handelsbeziehungen, den freien Zugang zu den Rohstoffen der Welt und die Freiheit des Verkehrswesens, vor allem die Freiheit der Meere, gefordert. In der Völkerbundssatzung verpflichten sich die Mitgliedstaaten zum Erlass der nötigen Anordnungen, »um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten«. In der Folgezeit zeigt man sich bemüht, den Grundsatz der internationalen Handels- und Verkehrsfreiheit mit dem Souveränitätsprinzip in Einklang zu bringen. Namentlich auf dem Verkehrsgebiet ist insoweit eine konstruktive Tätigkeit entfaltet worden. Es entstanden die Luftverkehrsabkommen, das Barcelona-Abkommen über die Freiheit des Transitverkehrs und das Barcelona-Statut über internationale Wasserstraßen, das Genfer Seehäfen-Statut, schließlich das Genfer Abkommen über die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen und das Rom-Abkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr. Freiheit und Gleichbehandlung des internationalen Verkehrs unter Gewährleistung der Gegenseitigkeit sind die Grundlagen all dieser Abkommen. Die wirtschaftliche Entwicklung nach dem ersten Weltkrieg hat freilich gezeigt – und vor dem Forum der Weltwirtschaftskonferenzen von Genf (1927) und von London (1933) wurde das manifestiert –, mit welchen Schwierigkeiten die Durchführung des Freiheitsprinzips in einer Epoche des Wirtschaftsprotektionismus, der staatsgelenkten Wirtschaft und zunehmender Autarkiebestrebungen zu kämpfen hat. Der Völkerbund hat dennoch versucht, den Wiederaufbau des durch den Krieg, und nicht erst durch ihn, zerstörten Weltwirtschafts-

apparats in Angriff zu nehmen. Er setzte sich für die Beseitigung der Ein- und Ausfuhrverbote, für die Milderung der Zollformalitäten ein, bekämpfte das Dumpingtum und bemühte sich um die Beseitigung aktueller weltwirtschaftlicher Notstände. Auf dem Gebiet des Handelsvertragsrechts wurde ein Modellentwurf ausgearbeitet, in dem die Behandlung der Staatsfremden – ihre Bewegungsfreiheit, ihre Betätigung in der Wirtschaft, ihr Eigentumsrecht, ihre steuerliche Lage, ihr zivil- und strafprozessualer Schutz –, die Behandlung fremder juristischer Personen und die Rechtsstellung des internationalen Handels geregelt werden. Zu einer zielbewußten Gestaltung der Zukunft der Weltwirtschaft aber ist der Völkerbund nicht gelangt. Vor allem hat man sich zu keinerlei Regelung jenes scharfen Wettbewerbs der einzelstaatlichen Wirtschaftsinteressen zusammenfinden können, dessen latente Eignung als Kriegsursache allmählich gemeinhin erkannt worden ist²⁵). Auch über die juristische Tragweite des Grundsatzes der Handels- und Verkehrsfreiheit hat man damals keine Klarheit gewonnen. Es braucht insoweit nur an das Chinn-Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und an seine Entscheidung im polnisch-litauischen Eisenbahnstreit erinnert zu werden²⁶). Im Genfer Zonenstreit hat sich der Ständige Internationale Gerichtshof auf den Standpunkt gestellt, daß die Regelung von Zolltarifffragen »nicht eine Rechtsfrage ist, sondern eine solche, die von der Abwägung der beiderseitigen wirtschaftlichen Interessen abhängt, für die keine Regierung die Kontrolle durch ein außenstehendes Organ annehmen kann«²⁷). Als starke Belastung des Gedankens der Wirtschaftsfreiheit erwies sich überdies die neue Ideologie vom kollektiven Wirtschaftskrieg gegen den Paktbrecher, die durch die Vermengung kriegs- und friedensmäßiger wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte die in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg ohnehin ins Wanken geratenen Grenzen zwischen Kriegs- und Friedenszustand vollständig zu verwischen drohte und Diskussionen über friedliche Wirtschaftsfreiheit ohne geheime Vorbehalte für Wirtschaftssperre und Boykott im Kriegs- oder Quasi-Kriegsfall kaum noch zuließ. Die Erfahrungen, die die Geschichte insoweit hinsichtlich des Grundsatzes der Meeresfreiheit gelehrt hat, beweisen zur Genüge, daß durch solche Grenzverwischungen ein für den Friedensverkehr gültiger Grundsatz schließlich jeder praktischen Bedeutung entkleidet werden kann.

²⁵) Fenwick, *American Journal of International Law* 27 (1932), S. 122.

²⁶) Zum Chinn-Urteil vgl. Publ. de la Cour, Ser. A/B Nr. 63; Scheuner, *Z. f. Völkerrecht* 22 (1938), S. 469; von Stauffenberg, *Z. f. ausl. öffentliches Recht und Völkerrecht* 5 (1935), S. 195; C. Schmitt, *Z. f. Völkerrecht* 24 (1940), S. 162; zum polnisch-litauischen Eisenbahnstreit vgl. Publ. de la Cour, Ser. A/B. Nr. 42.

²⁷) Publ. de la Cour, Ser. A/B. Nr. 46; Entsch. des StIG in deutscher Übers. 9 (1932), S. 99, 166.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die weltwirtschaftliche Entwicklung zwischen den beiden Weltkriegen und ihre Zusammenhänge mit der Fortentwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts im einzelnen zu schildern. Man weiß, daß der erste Weltkrieg in weltwirtschaftlicher Hinsicht eine Umwälzung im Gefolge gehabt hat, die die Grundlagen des internationalen Güteraustausches erschütterte. Das internationale Kreditwesen befand sich in einem Zustand dauernder Unordnung. Die Abwertung zahlreicher Währungen wirkte sich zu Ungunsten vieler nationaler Volkswirtschaften und damit auch zum Nachteil des Welthandels in seiner Gesamtheit aus. Mehr und mehr begannen die Staaten, teilweise von nationalistischen Tendenzen getrieben, Autarkiepläne zu verfolgen, deren Durchführung nur zu einer weiteren Störung des weltwirtschaftlichen Gleichgewichts führen konnte. Die Vereinigten Staaten erhöhten schon bald nach Kriegsende ihre Einfuhrzölle. Das britische Empire verschärfte sein Präferenz-System. Die nachteilige Auswirkung der Ottawa-Abkommen auf die internationale Wirtschaft ist hinlänglich bekannt. Mehr und mehr folgten andere Länder diesen Beispielen und vermehrten die Handelsschranken ins Ungemessene. Die allseitige Ausdehnung des Protektionismus führte zu Störungen im internationalen Handelssystem, die in der großen Weltwirtschaftskrise zu Beginn der dreißiger Jahre ihr Ergebnis fanden. In diesem zerfurchten Boden konnte die Saat wachsen, aus der der zweite Weltkrieg hervorgehen sollte.

III.

Angesichts der engen Zusammenhänge, die zu vielen Malen zwischen weltwirtschaftlicher Unordnung und der Entstehung von Kriegen beobachtet werden konnten, ist es verständlich, wenn nach dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges der Versuch gemacht worden ist, aus den Erfahrungen der geschichtlichen Entwicklung zu lernen. Schon bald wurde auf die Beziehungen aufmerksam gemacht, die zwischen der Wiedererrichtung einer stabilen Friedensordnung für die Welt und der internationalen Wirtschaftsordnung bestehen²⁸⁾. Amerikanische Völkerrechtler haben in ihren frühzeitig begonnenen Vorarbeiten für eine künftige Friedensregelung die Notwendigkeit einer Berücksichtigung des weltwirtschaftlichen Fragenkreises im Auge behalten. Schon in der im Sommer 1940 an der Universität Chicago veranstalteten Round-Table-Diskussion über die »Grundlagen einer dauerhaften Weltordnung« kam man zu dem Ergebnis: »Eine wirtschaftliche Organisa-

²⁸⁾ Vgl. nur Wehberg, Die Friedens-Warte 44 (1944), S. 49, 73; das. 43 (1943), S. 205, 219; Röpké, das. 43 (1943), S. 24; Wright, American Society of International Law, Proc. 1941, S. 30 f.

tion, die sich mit den Problemen des Handels, der Rohstoffe und der Absatzmärkte befaßt, wäre besonders bedeutsam und sollte mit solcher Zuständigkeit ins Leben gerufen werden, daß sie in der Lage wäre, allen Nationen unter gleichen Bedingungen eine angemessene Freiheit des Handels und Zugang zu den Rohstoffen zu sichern. Sie sollte der Weltversammlung bei der Gesetzgebung betreffend wirtschaftliche Sanktionen gutachtlich zur Seite stehen und in einzelnen Fällen regionale Abmachungen über wirtschaftliche Angelegenheiten erleichtern.« Auch in dem im gleichen Jahr 1940 erstatteten vorläufigen Bericht der unter Leitung von James T. Sh o t w e l l stehenden Kommission zum Studium der Organisation des Friedens wird die Anerkennung des Grundsatzes gefordert, daß das Recht der Völker auf Regelung ihrer wirtschaftlichen Angelegenheiten keineswegs unbeschränkt ist²⁹⁾. In den im Frühjahr 1944 veröffentlichten Vorschlägen von zweihundert amerikanischen Juristen schließlich über die Organisation einer Staatengemeinschaft wird die Schaffung besonderer internationaler Organe für Fragen des internationalen Handels, der Produktion und Verteilung von Lebensmitteln und Rohstoffen, der internationalen Finanzen und Kapitalanlagen, des internationalen Transports und der internationalen Verkehrswege vorgesehen³⁰⁾.

Zweifellos fußen die ersten Ansätze, die hinsichtlich einer neuen Rechtsbildung im internationalen Wirtschaftsrecht zu verzeichnen sind, auf diesen Vorarbeiten. Sie stehen mit der Schaffung der neuen Weltorganisation der Vereinten Nationen in engem Zusammenhang³¹⁾. Bereits in der Atlantic-Charter wird es als allgemeiner Grundsatz der nationalen Politik der Vereinigten Staaten und Großbritanniens bezeichnet, daß alle Staaten, Sieger und Besiegte, unter gleichen Bedingungen Zutritt zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt haben sollen, die zu ihrem wirtschaftlichen Gedeihen erforderlich sind. Allen Menschen soll es der Frieden ermöglichen, die Meere ungehindert zu überqueren. Im britisch-amerikanischen Beistandspakt von 1942 wird es als das Ziel einer gemeinsamen Aktion erklärt, »durch geeignete internationale und innerstaatliche Maßnahmen die Erzeugung, den Gebrauch, den Austausch und Verbrauch von Gütern zu erweitern, welche die materielle Grundlage für die Freiheit und das Wohlbefinden aller Völker sind. Ihr Ziel soll ferner sein, alle Formen diskriminatorischer Behandlung aus dem internationalen Handel auszuschließen, die Zölle und andere dem

²⁹⁾ Vgl. den Bericht von Wehberg, Die Friedens-Warte 41 (1941), S. 24.

³⁰⁾ Die Friedens-Warte 44 (1944), S. 123 (mit Einleitung von Rappard), S. 252.

³¹⁾ Vgl. zum folgenden auch H. von Mangoldt, Die Kriegsziele der Vereinten Nationen und das Völkerrecht der Nachkriegszeit im Spiegel amtlicher und offiziöser Äußerungen aus der Kriegszeit, Hamburg 1948, S. 54.

Handel entgegenstehenden Hindernisse zu vermindern.« In den Pacht- und Leihverträgen der Vereinigten Staaten mit anderen Ländern finden sich entsprechende Bestimmungen. Ähnliche Empfehlungen wurden auf der Bretton-Woods-Konferenz im Juli 1944 beschlossen. Die Satzung der Vereinten Nationen führt diese Entwicklung fort. In der Präambel der Charter erklären sich die Vereinten Nationen entschlossen, »durch internationalen organisatorischen Zusammenschluß den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenschluß aller Völker zu fördern«. Internationale Zusammenarbeit durch die Lösung der internationalen Probleme wirtschaftlichen Charakters zu verwirklichen, wird als einer der Zwecke der Organisation bezeichnet (Art 1). Die Generalversammlung soll Untersuchungen anstellen und Empfehlungen aussprechen, um die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet zu fördern (Art. 13). »Um die Voraussetzungen für Stabilität und Wohlfahrt zu schaffen, die für die Anbahnung friedlicher und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen auf der Grundlage der Achtung des Prinzips der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker notwendig sind«, so heißt es in dem »Internationale Zusammenarbeit auf weltwirtschaftlichem und sozialem Gebiet« überschriebenen Kapitel IX der Charter, »werden die Vereinten Nationen sich für die Lösung internationaler Wirtschaftsfragen einsetzen« (Art. 55). Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, zur Verwirklichung dieses Zieles gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten (Art. 56). Ein Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen, der aus 18 Mitgliedstaaten besteht, ist mit einem umfassenden Aufgabenbereich geschaffen worden (Kap. X)³²⁾. Das britische Weißbuch zur UN-Charter unterstreicht die Bedeutung eines solchen brauchbaren und biegsamen Zentralorgans, das mit hinreichender Vollmacht versehen sei, um sich wirksam mit auftauchenden besonderen Problemen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet befassen zu können. Eine Anzahl solcher Probleme seien in der Debatte zu San Francisco erwähnt worden; man habe aber in der Satzung von ihrer näheren Aufzählung Abstand genommen³³⁾. Freilich besitzt der Rat keine selbständige Gesetzgebungsbefugnis, und das auch nicht mit Hilfe der Generalversammlung; er hat vor allem Empfehlungen und Entwürfe auszuarbeiten.

³²⁾ Vgl. dazu *Finer, United Nations Economic and Social Council. Its Opportunities, Functions and Operations. Boston, World Peace Foundation (America looks ahead, No. 12), 1945; Boyd, The United Nations Organization Handbook, New York 1946, S. 98.*

³³⁾ *A Commentary on the Charter of the United Nations, Cmd. 6666 Misc. No. 9, London (1945), S. 9 f.; Wehberg, Die Friedens-Warte 45 (1945), S. 352.*

6. Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIII.

Seit der Schaffung der Organisation der Vereinten Nationen hat die Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts, die damit in einen neuen Abschnitt eingetreten ist, weitere Fortschritte gemacht. Die Bretton-Woods-Abkommen über den internationalen Währungsfonds und über die internationale Bank für Wiederaufbau und Fortentwicklung vom 27. Dezember 1945 haben gewisse Grundlagen für die Stabilisierung der internationalen monetären Beziehungen geschaffen³⁴⁾. Als Nachfolgerin der im Juni 1945 ins Leben gerufenen PICAO hat die Internationale Zivile Luftfahrt-Organisation (ICAO) im Rahmen der Vereinten Nationen ihre Tätigkeit aufgenommen³⁵⁾. Bereits im Frühsommer 1945 wurde die European Central Inland Transport Organisation (ECITO) geschaffen. Zu ihren Aufgaben gehörten die gegenseitige materielle und organisatorische Unterstützung bei der Bewältigung des Verkehrs und des Wiederaufbaus der Verbindungen, die Verwaltung des gesamten Verkehrsmaterials der Mitgliedstaaten im Ausland und die Organisation des internationalen Verkehrs. Ihre Funktionen sind ebenso wie die Aufgaben der nach Kriegsende geschaffenen European Coal Organisation von der Europäischen Wirtschaftskommission übernommen worden. Diese ist im Frühjahr 1947 durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ins Leben gerufen, um gemeinschaftliche Aktionen für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas anzuregen, zu unterstützen und durchzuführen und um die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen in Europa zu verstärken. Die Europäische Wirtschaftskommission hat auch die Aufgaben des Emergency Economic Committee for Europe übernommen, das im Frühsommer 1945 mit einem ähnlichen Aufgabenkreis gebildet worden war³⁶⁾. Auch in der Bogotá-Charter von 1948, der Grundlage der Organisation der amerikanischen Staaten, wird das Prinzip bekräftigt, daß eine wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliederstaaten für deren Gedeih und Wohlstand unentbehrlich ist. Daher werden in der Charter gewisse allgemeine Grundsätze für eine solche Zusammenarbeit aufgestellt, und es wird im Rahmen der interamerikanischen Organisation die Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrats vorgesehen, dem die Wahrnehmung dieser Aufgaben obliegt.

Die wichtigste Neuordnung auf dem Gebiet des internationalen Wirtschaftsrechts aber ist die International Trade Organization (ITO). Von der Tatsache ausgehend, daß die Sicherstellung des Friedens für alle Völker

³⁴⁾ Vgl. die Texte im Jahrbuch f. int. u. ausl. öffentl. Recht I (1948), S. 508.

³⁵⁾ S. dazu B r i e s e, Archiv des öffentl. Rechts 74 (N. F. 35) (1948), S. 93.

³⁶⁾ Ein Überblick über das System internationaler Wirtschaftsorganisationen nach dem zweiten Weltkrieg ist enthalten in "International Economic Organisations - The Transition from War to Peace"; London, H. M. Stationary Office, 1947; s. auch Schifffahrt und Weltverkehr 7 (1948) Nr. 76, S. 7; Boyd, a. a. O., S. 100 f.

nicht auf politischer Ebene allein erfolgen kann, sondern eine internationale Zusammenarbeit auch auf wirtschaftlichem Gebiet zur Voraussetzung hat, haben die Vereinigten Staaten schon Ende 1945 die Einberufung einer internationalen Konferenz für Handel und Beschäftigung vorgeschlagen, deren Hauptziel die Ausarbeitung einer internationalen Handelscharte und die Errichtung einer internationalen Handelsorganisation sein sollten. Auf der Grundlage dieser amerikanischen "Proposals for Expansion of World Trade and Employment" fanden in London und Genf vorbereitende Beratungen statt, bis die Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Beschäftigung vom November 1947 bis zum März 1948 die Havana-Charte für an International Trade Organization beschloß³⁷⁾. Schon vorher hatten in engem Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten für die Internationale Handels-Charte Zollbesprechungen stattgefunden, die zu dem Genfer General Agreement on Tariffs and Trade vom Oktober 1947 führten³⁸⁾.

Kollektive Maßnahmen zur Sicherung aller Völker gegen eine Bedrohung des Friedens und zur gerechten Beilegung von Streitigkeiten unter den Nationen müssen sich – dies sind die Eingangsworte der amerikanischen Vorschläge von 1945, die den Grundgedanken auch der endgültigen Charte wiedergeben – nicht nur auf eine internationale Maschinerie zur unmittelbaren Behandlung solcher Streitfälle und zur Verhütung eines Angriffs, son-

³⁷⁾ Die wichtigsten Dokumente zur Entstehungsgeschichte der Havana-Charte sind die folgenden:

1. Proposals for Expansion of World Trade and Employment. Developed by a Technical Staff within the Government of the United States in Preparation for an International Conference of Trade and Employment and Presented for Consideration by the Peoples of the World. Dept. of State, November 1945; Dept. of State Publication No. 2411;
2. Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment. As transmitted by the Secretary of State of the United States of America to H. M.'s Ambassador at Washington; Washington 6th Dec. 1945. London 1945, Cmd. 6709.
3. Suggested Charter for an International Trade Organization, Sept. 1946, Dept. of State Publ. No. 2598.
4. Report of the first Session of the Preparatory Committee of the U. N. Conference on Trade and Employment, London, Oct. 1946.
5. United Nations Conference on Trade and Employment, Nov. 21st 1947 to March 24th 1948, Havana; London 1948, Cmd. 7375.

Aus dem Schrifttum: Lockwood, American Journal of International Law 41 (1947), S. 616; Wilson, das. S. 127, 879; Arndt, Jahrb. f. int. u. ausländ. öffentl. Recht I (1948), S. 599; International Chamber of Commerce, A Charter for World Trade; Report to the United Nations Conference on Trade and Employment (Havana, Nov. 1947), Brochure No. 124, Paris 1947; Wilcox, A Charter for World Trade, New York 1949; Fenwick, International Law, S. 501.

³⁸⁾ Report on the Geneva Tariff Negotiations with Text of the General Agreement on Tariffs and Trade and Supplementary Agreement with the U.S.A. and Canada (Geneva, Oct. 30th, 1947), London 1947, Cmd. 7258.

dern auch auf wirtschaftliche Zusammenarbeit der Völker stützen. »Heutzutage weiß jedermann«, erklärte William L. Clayton, »daß die wirtschaftlichen Grundlagen des Friedens kaum weniger wichtig sind als die politischen, und handelt entsprechend.« Vielleicht ist diese Erkenntnis die eigentliche Veranlassung dafür gewesen, daß man sich in Havana nicht darauf beschränkt hat, ein Provisorium zu schaffen, sondern die Weltwirtschaftsordnung in mehr oder weniger endgültiger Weise neu aufzubauen bemüht war. Zwar hat man auch in Havana nicht umhin gekonnt, manche Regelung von vorübergehender Dauer zu treffen, die den besonderen Verhältnissen der gegenwärtigen Nachkriegszeit Rechnung tragen soll. Die eigentlichen Zwecke aber der Havana-Charter sind grundsätzlicher und dauernder Art, nämlich:

- “1. To assure a large and steadily growing volume of real income and effective demand, to increase the production, consumption and exchange of goods, and thus to contribute to a balanced and expanding world economy.
2. To foster and assist industrial and general economic development particularly of those countries which are still in the early stages of industrial development, and to encourage the international flow of capital for productive investment.
3. To further the enjoyment by all countries, on equal terms, of access to the markets, products and productive facilities which are needed for their economic prosperity and development.
4. To promote on a reciprocal and mutually advantageous basis the reduction of tariffs and other barriers to trade and the elimination of discriminatory treatment to international commerce.
5. To enable countries, by increasing the opportunities for their trade and economic development, to abstain from measures which would disrupt world commerce, reduce productive employment or retard economic progress.
6. To facilitate through the promotion of mutual understanding, consultation and co-operation, the solution of problems relating to international trade in the fields of employment, economic development, commercial policy, business practices and commodity policy” (Art. 1).

Diese Aufgabenkreise werden in sechs großen Abschnitten der Havana-Charter behandelt. Sie beziehen sich auf Beschäftigung und wirtschaftliche Betätigung, auf wirtschaftliche Entwicklung und Wiederaufbau, auf die Handelspolitik, auf das internationale Kartellwesen, auf zwischenstaatliche Warenabkommen und schließlich auf die internationale Handelsorganisation. Den Mittelpunkt der Charter stellt das Kapitel über die Handelspolitik dar.

In ihm werden der Grundsatz der Meistbegünstigung, die Regel der Nichtdiskriminierung im Außenhandel, das Prinzip der Herabsetzung der Zölle, das Verbot anderer Mittel des Protektionismus und das Dumpingverbot festgelegt. Die Probleme der Subventionen, der Außenhandelsbilanzen, des Staatshandels, der unsichtbaren Zölle findet gleichfalls Behandlung. Erneut wird die Freiheit des Transitverkehrs betont, versucht man die Import- und Exportformalitäten zu vereinfachen und insoweit den in dem Genfer Abkommen über Zölle und Handel beschrittenen Weg weiter zu verfolgen. Überall finden sich Bestimmungen von teilweise so grundsätzlichem Charakter, daß die Internationale Handelskammer den handelspolitischen Abschnitt der Havana-Charter mit Recht als deren Herz bezeichnet hat. Freilich sind auch die anderen Kapitel der Charter von großer Tragweite. Das gilt etwa von dem Kapitel über Wirtschaftsentwicklung und Wiederaufbau, in dem vor allem Vorsorge für eine angemessene Behandlung ausländischer Kapitalinvestitionen getroffen und gleichzeitig fremdenrechtliche Probleme angerührt werden. Im Abschnitt über einschränkende Geschäftsmaßnahmen findet das internationale Kartellwesen in einem Sinne Behandlung, wie er etwa der amerikanischen Auffassung entspricht. Praktisch werden wohl alle Probleme behandelt, die in irgendeiner engeren Beziehung zur beabsichtigten Organisation der Weltwirtschaft stehen. Ihren formellen Abschluß erhält die Charter durch die Bestimmungen über die Internationale Handelsorganisation. Mitgliederkreis, Aufgabenbereich und Aufbau dieser neuen Organisation werden hier geregelt. Die schon in den Krisenjahren nach dem ersten Weltkrieg erhobene Forderung nach einem rationalisierten »Management der Weltwirtschaft« scheint der Verwirklichung nahegerückt³⁹⁾.

Ob es zu solcher Verwirklichung kommen wird, muß die Zukunft lehren. Manchmal wird man anzunehmen geneigt sein, daß die allgemeine Lage in der Weltwirtschaft zu günstigen Prognosen berechtige. Überall hat die infolge des Krieges eingetretene starke Verarmung das Interesse an weltweiter Ausgestaltung des Warenaustauschs erhöht. Die betont weltwirtschaftliche Ausrichtung der staatlichen Handelspolitik, die in den europäischen Staaten seit Kriegsende zu beobachten ist, ist nicht nur ein Zeichen wachsenden Friedenswillens, sondern deutet auch auf das Zunehmen der Erkenntnis hin, daß der innerstaatliche Lebensstandard durch größte internationale Wirtschaftsverflechtung nur gefördert werden kann. Freilich sind die nationalen Wirtschaftsverhältnisse teilweise recht unterschiedlich; alles wird davon abhängen, ob es die widerstreitenden Interessen auf einen allgemeinen Nenner zu bringen gelingt. Man darf nur hoffen, daß es gelingt,

³⁹⁾ H a n t o s, Die Rationalisierung der Weltwirtschaft, Tübingen 1930, S. 5.

allen Schwierigkeiten auf dem Weg zur Verwirklichung der Welthandels-Charter und zur Wiederbelebung des Grundsatzes von der internationalen Freiheit des Handelsverkehrs Herr zu werden. Zwar scheinen Freiheit des Welthandels und Welthandels-Charter nicht miteinander vereinbar zu sein. Allein wahre Freiheit ist, das weiß die Welt aus geschichtlicher Erfahrung, nur durch vernunftgemäße Bindung möglich. Die alte Forderung der Puritaner, die bereits eine geistesgeschichtliche Grundlage der Freihandelsbewegung des vorigen Jahrhunderts gewesen ist, gelangt zu neuer Aktualität. Eine Rede, die Präsident Truman bei der Verleihung der Ehrendoktor-Würde der Baylor-Universität im Frühjahr 1947 gehalten hat, läßt die Erinnerung an diese Zusammenhänge wach werden. »Eines liebt der Amerikaner noch mehr als den Frieden« sagte er damals, »die Freiheit der Religion, der Rede und der Wirtschaft. Es muß wahr sein, daß die beiden ersten Freiheiten mit der dritten verbunden sind; denn im Verlauf der Geschichte bestand die Freiheit der Religion und Rede meistens dort, wo dem Einzelunternehmen ein beträchtliches Maß an Freiheit gewährt wurde.« Wo Käufer und Verkäufer über den internationalen Handel entscheiden, wo freier Wettbewerb und Sicherheiten gegen Monopole bestehen, sei die Unternehmungsfreiheit am besten gewährleistet. Wo aber Regierungen über den internationalen Handelsverkehr zu bestimmen hätten, könne eine Unternehmungsfreiheit nicht gedeihen⁴⁰⁾.

Niemand vermag zu übersehen, wie die wirtschaftliche Entwicklung verlaufen wird und ob die neue Ordnung des Welthandels durch die Havana-Charter die geeignete Grundlage für einen zielbewußten Wiederaufbau auf weltwirtschaftlichem Gebiet darstellt. Viel wird davon abhängen, ob die Signatarstaaten innerhalb der vorgesehenen Übergangszeit ihre Schutzsysteme – und nicht etwa nur die zollpolitischen, sondern namentlich auch die devisaenpolitischen – zu beseitigen beginnen. Schon erheben sich skeptische Stimmen, die die Havana-Charter als das »heuchlerischste Dokument der modernen Zeit« bezeichnen. Schon will man ihr die Leichenrede halten. In den Vereinigten Staaten sieht man in ihr eine Auslieferung an alle Höllensinstrumente des wirtschaftlichen Nationalismus, die die ersten amerikanischen Vorschläge von 1945 gerade überwinden wollten. Auf britischer Seite beginnt man erneut dem Bilateralismus das Wort zu reden. So liegt die Zukunft der Charter von Havana noch im Ungewissen⁴¹⁾. An der völkerrechtlichen Bedeutung dieses Dokuments vermag das freilich nichts zu ändern.

⁴⁰⁾ Der Tagesspiegel, Berlin, Nr. 56 vom 7. März 1947; Wirtschafts-Zeitung, Nr. 13 vom 28. März 1947.

⁴¹⁾ Vgl. dazu W. A. Emmerich, Die Zeit, 7. Juli 1949, S. 6; s. auch Handelsblatt, 17. August 1949, S. 1.

IV.

Es ist eine besondere Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft, auch ihrerseits ihre Aufmerksamkeit der Havana-Charter zuzuwenden. Handelt es sich doch bei dem Problem der Verwirklichung dieses Dokuments nicht allein um eine international-ökonomische Aufgabe größten Ausmaßes, sondern zugleich um die Schaffung neuer Grundlagen eines internationalen Wirtschaftsrechts, das einen wesentlichen Bestandteil des positiven Völkerrechts darstellt. An seiner Durchdringung und Systematisierung, an der Klärung seiner begrifflichen Elemente und der Auslegung seines Rechtsgehaltes hat auch die Völkerrechtswissenschaft mitzuwirken. Das internationale Wirtschaftsrecht ist in der bereits geschilderten Weise nicht erst neueren Datums. Es hat in den Völkerrechtssystemen vergangener Jahrhunderte gebührende Berücksichtigung erfahren. Man braucht nur etwa an Vattel und an Wolf zu erinnern. Im 19. Jahrhundert aber ist das anders geworden. Als die Wirtschaft sich vom Staat zu lösen begann, scheint sich auch die Weltwirtschaft von der Völkerrechtswissenschaft emanzipiert zu haben. Lediglich anscheinend in dem Völkerrechtssystem des Russen F. von Martens, das Ende des vorigen Jahrhunderts, und in dem System des Amerikaners Fenwick, das in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts erschien, finden die Zusammenhänge zwischen Völkerrecht und Weltwirtschaft die im Rahmen des Ganzen gebotene Würdigung. Wie die herrschende Meinung dachte, verdeutlicht Baron Taube, wenn er in seiner an der Haager Akademie gehaltenen Vorlesung über Recht und Technik der Handelsverträge seinem Landsmann Martens vorwirft, er verwechsle bei seiner Erörterung des internationalen Wirtschaftsrechts die Methoden »comme si le fond économique de la réglementation conventionnelle des échanges commerciaux appartenait à son domaine«⁴²⁾. Anders hat Max Huber schon zu Beginn unseres Jahrhunderts diese Problematik gesehen⁴³⁾. Dank der staatlichen Souveränität, so stellt er fest, behaupten sich die Volkswirtschaften innerhalb der Weltwirtschaft. Sie sind mit ihr aber unlösbar verbunden; infolgedessen stellt die Weltwirtschaft für den Einzelstaat eine Schranke dar, von der er sich nicht befreien kann. Auf solche Weise ist, in engem Zusammenhang mit der im Laufe des 19. Jahrhunderts eingetretenen Verbreiterung der ökonomischen Basis internationaler Beziehungen, die Existenz einer dauernden internationalen Rechtsgemeinschaft gesichert. Deshalb besitzt das heutige Völkerrecht nach der Ansicht Hubers

⁴²⁾ Taube, Rec. des Cours, 1924, II, S. 295

⁴³⁾ Huber, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, Nachdruck aus Jahrbuch des öffentlichen Rechts 4 (1910), S. 56 f., Berlin 1926, S. 35 f.

ein mehr ökonomisches Gepräge als früher. Freilich sei das Freihandelsprinzip nicht zu allgemeiner Verwirklichung gelangt. Vielmehr hätten die Staaten die internationalen Wirtschaftsbeziehungen regelmäßig als ein Gebiet autonomer Regelungen betrachtet, weshalb eine universelle Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nicht habe herbeigeführt werden können.

Auf deutscher Seite hat vor allem ein Nationalökonom die Notwendigkeit einer Sichtung und Ordnung des weltwirtschaftsrechtlichen Materials durch die Völkerrechtswissenschaft hervorgehoben. Bernhard H a r m s hat schon im letzten Jahr des ersten Weltkriegs Untersuchungen über »Völkerrechtliche Sicherungen der wirtschaftlichen Verkehrsfreiheit in Friedenszeiten« angestellt, denen ein entsprechender Beitrag von Wilhelm v a n C a l k e r folgte. Für H a r m s ist die Weltwirtschaft »ein internationalwirtschaftliches, überwiegend unter völkerrechtlichen Normen stehendes Beziehungsgebilde«. Er bezeichnet das Weltwirtschaftsrecht als einen Bestandteil des Völkerrechts, um dann festzustellen: »Die Völkerrechtswissenschaft hat es zu einer einheitlichen Begriffsbestimmung des Völkerrechts bisher nicht gebracht. Weltwirtschaftsrecht kennt sie überhaupt nicht.« Von diesem sagt er: »Als Disziplin müßte es sich, wie das Wirtschaftsrecht schlechthin, seine Abgrenzung erst schaffen. Der Versuch, dies zu tun, ist bis heute noch nicht unternommen worden.« Und dies, obwohl »sich mindestens bis zum Kriege der weitaus größte Teil aller internationalen Wirtschaftsbeziehungen in der Tat unter dem Weltwirtschaftsrecht vollzog⁴⁴⁾. Noch heute aber fehlt es an einer systematischen Erfassung der Materie. Wohl besitzen wir Systeme des internationalen Verwaltungsrechts, des internationalen Finanzrechts, des internationalen Seerechts. Ein System des internationalen Wirtschaftsrechts aber gibt es noch nicht. Es sind im wesentlichen nur Einzelfragen des internationalen Rechts der Weltwirtschaft, wie etwa das System der Handelsverträge oder besondere Klauseln dieser Verträge, mit denen sich die Völkerrechtswissenschaft beschäftigt hat.

Immerhin haben sich vor allem amerikanische Völkerrechtler mit den Zusammenhängen zwischen Völkerrecht und Weltwirtschaft eingehender vertraut gemacht. Unter dem Eindruck der Erfahrungen, die man vor und in dem ersten Weltkrieg zu sammeln in der Lage war, haben sie schon wenig

⁴⁴⁾ H a r m s, Wörterbuch des Völkerrechts, III (Berlin-Leipzig 1929) S. 500, 504, 509; s. auch d e n s., Völkerrechtliche Sicherungen der wirtschaftlichen Verkehrsfreiheit in Friedenszeiten, Jena 1918, insbes. S. 4 f.; v a n C a l k e r, Die völkerrechtlichen Sicherungen der wirtschaftlichen Verkehrsfreiheit in Friedenszeiten, Jena 1918; H o l l ä n d e r, Am. Journ. of International Law 17 (1923), S. 470; aus neuerer Zeit vgl. S c h e u n e r, Z. f. d. ges. Staatswiss. 104 (1944), S. 264 f.

später mahnend ihre Stimme erhoben. Edwin M. Borchard hat es auf der Jahrestagung der American Society of International Law von 1923 als ein besonders bemerkenswertes Phänomen der Gegenwart bezeichnet, "that international law is utterly silent and non existent in controlling those economic forces which today lie at the foundation of international relations". Die völkerrechtliche Seite des hemmungslosen wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen den Nationen verdient nach seiner Ansicht die ernsteste Aufmerksamkeit auch und gerade der Völkerrechtler: "To bring into this transcendently important realm of human activity the stabilizing and enlightened restraint of law is, in my judgment, the most effective service to which international lawyers can dedicate their lives." Ein Jahr später hat Borchard vor dem gleichen Forum auf dasselbe Problem hingewiesen: "Here international life is carried on under a sort of jungle law." Wie er, hat Charles G. Fenwick bei der ersten Gelegenheit auf die Notwendigkeit hingewiesen, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Herrschaft des Völkerrechts zu unterstellen. Er fordert die American Society of International Law auf, diesen Fragenkreis mit Sorgfalt zu studieren und ihren Einfluß im Sinn einer völkerrechtlichen Ordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen geltend zu machen⁴⁵⁾. Auch an anderer Stelle hat Fenwick darauf aufmerksam gemacht, daß gerade jene Probleme der internationalen wirtschaftlichen Beziehungen, die die Veranlassung zu vielen Kriegen der Neuzeit gegeben hätten, außerhalb des gesicherten Bestandes der Völkerrechtsordnung lägen und sich praktisch im rechtlosen Raum abspielten. Das sei ein Zustand, der nicht länger hingenommen werden könne⁴⁶⁾. Die beste Darstellung schließlich des ganzen Fragenkomplexes verdankt man Quincy Wright, der auf der Jahrestagung der American Society of International Law von 1941 über "International Law and Commercial Relations" berichtet hat⁴⁷⁾. Gegenüber der Staatenpraxis, die souveräne Machtbefugnis der Regierungen hinsichtlich des Handels anzuerkennen, weist er darauf hin, daß die Geltendmachung einer schrankenlosen nationalen Souveränität der wirtschaftlichen Beziehungen sich als allgemeines Unglück erwiesen habe. Er fordert daher, daß die Handlungsfreiheit des Staates auf diesem Gebiet durch internationale Regeln beschränkt werde. Wright prüft die völkerrechtlichen Grundlagen, die für solche einschränkende Maßnahmen vorhanden wären. Er beschäftigt sich vor allem mit dem immer wieder be-

⁴⁵⁾ Borchard, American Society of International Law, Proc. 1923, S. 26 f.; d.ers. 1924, S. 55; Fenwick, das. 1923, S. 50.

⁴⁶⁾ Fenwick, International Law, S. 34, 493; s. auch d.ens., American Journal of International Law 29 (1935), S. 284.

⁴⁷⁾ Wright, American Society of International Law, Proc. 1941, S. 30 f.

haupteten Grundrecht auf Verkehr. Dabei gelangt er zu dem Ergebnis, daß man in der Völkerrechtsliteratur kaum Stimmen findet, die ein absolutes Recht des Staates anerkennen, den Handel zu regeln. Freilich findet diese Haltung der Völkerrechtswissenschaft keine irgendwie nennenswerte Beachtung in der Staatenpraxis. Man erklärt zwar, daß der Staat den Handel nicht vollständig *verhindern* dürfe. Durch die Anerkennung der Befugnis des Staates aber, den Handel auch in der weitestgehenden Weise zu *regeln*, wird der Vordersatz jeder praktischen Bedeutung beraubt. So münden die Untersuchungen Quincy Wrights in der Feststellung, daß das internationale Recht den heutigen Verhältnissen nicht ausreichend Rechnung trägt. Er macht eine Reihe bemerkenswerter Vorschläge für seine Ausgestaltung. Die Völkerrechtler, so stellt er abschließend fest, haben die Erörterung dieser Fragen allzusehr den Nationalökonomien und den Politikern überlassen. Das Völkerrecht müsse aber in dieser für den Weltfrieden wichtigen Frage einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn der gegenwärtige Zustand weltweiter Anarchie beseitigt werden solle. Diese Hinweise Wrights haben durch die Tatsache, daß inzwischen die Havana-Charter beschlossen worden ist, von ihrer grundsätzlichen Bedeutung nichts eingebüßt.

V.

Die auf solche Weise zur Mitarbeit bei dem Wiederaufbau einer wirklichen internationalen Friedensordnung aufgerufene Völkerrechtswissenschaft sieht sich hier einem großen und fruchtbaren Arbeitsgebiet gegenüber. In grundsätzlicher Beziehung darf eine Durcharbeitung und Systematisierung des gesamten Völkerrechts der Weltwirtschaft als dringend erwünscht bezeichnet werden. Das gilt in erster Linie von den sachlichen Normen des internationalen Wirtschaftsrechts, zugleich aber auch von seiner organisatorischen Ausgestaltung. Industrie und Handel, Verkehrswesen, Nachrichtenwesen und sonstige Wirtschaftszweige wären etwa in systematischer Hinsicht die Hauptgebiete, die es einzeln zu untersuchen und zu einer sinnvollen Ordnung zusammenzufügen gälte.

Eine Reihe von Hauptproblemen des internationalen Wirtschaftsrechts, die allen diesen Teilgebieten gemeinsam sind, würde sich bei einem solchen systematischen Vorgehen ausgliedern und gemeinsam behandeln lassen. Dazu gehört etwa die Frage der einzelstaatlichen Souveränität in ihrem Verhältnis zu den vom modernen Weltwirtschaftsrecht an die Staaten gestellten Anforderungen. Zwar heißt es in den bereits erwähnten Proposals for Expansion of World Trade and Employment der Vereinigten Staaten

von 1945: "In no case do they impinge upon sovereign independence."⁴⁸⁾ Daß jedoch der Aufbau einer neuen Weltwirtschaftsordnung auf dem Boden der klassischen Souveränitätsauffassung nicht möglich ist, sollte keinem Zweifel unterliegen. Mit Recht heißt es in dem Bericht der Internationalen Handelskammer über die Welthandels-Charter: "This implies a renunciation of complete freedom of national action in those sectors where action in common is indispensable, and where separate action could harm the common endeavour."⁴⁹⁾ Wie etwa verhält sich die Gebietshoheit zum Transitrecht anderer Nationen, zum allgemeinen Gebrauch internationaler Wasserstraßen, zur Benutzung der großen Seehäfen? Die Diskussionen, die seit dem ersten Weltkrieg über die Frage der Lufthoheit in ihrer Beziehung zum Weltluftverkehr geführt wurden, haben manchen wertvollen Beitrag zu diesem Problem geliefert⁵⁰⁾. Auch die Frage der völkerrechtlichen Servituten wäre unter dem Gesichtspunkt des internationalen Wirtschaftsrechts neu zu durchdenken. Die Wichtigkeit dieses Fragenkomplexes wurde übrigens auch bei den Verhandlungen über die UN-Charter in San Francisco (1945) deutlich. Ausdrücklich sieht die Charter vor (Art. 2 Ziff. 7), daß eine Einmischung "in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state" nicht erfolgen dürfe. Großbritannien wünschte eine Klarstellung darüber, daß die Befugnisse des Wirtschafts- und Sozialrats nicht zu einer Einmischung in innere Angelegenheiten von Mitgliedstaaten führen dürfen. Es wurde daraufhin protokollarisch festgehalten, daß der Inhalt des Kapitels IX der Charter über wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit den UN-Organen nicht die Befugnis gebe, sich in "domestic affairs" der Mitgliedstaaten einzumischen⁵¹⁾. Anders klingt es freilich, wenn Bernhard Baruch im Juni 1946 vor der Atomkommission der Vereinten Nationen erklärt: »Alles, was geschieht, gleichgültig wo und wie, was den Frieden der Welt oder die wirtschaftliche Stabilität bedroht, geht jeden und alle von uns an.« Die alte und immer neue Kernfrage des Völkerrechts, das Souveränitätsproblem, hat auch an der Wiege der Vereinten Nationen gestanden; sie spielt im Rahmen des internationalen Weltwirtschaftsrechts gleichfalls eine Rolle. In engem Zusammenhang hiermit steht das Problem eines völkerrechtlichen Grundrechts auf Verkehr, das seit Victorias Zeiten die Völkerrechtler bewegt hat. Ist dies sogenannte Grundrecht, wie

⁴⁸⁾ U. S. Department of State, Proposals for Expansion of World Trade and Employment, November 1945. No. Public. 2411, S. 6.

⁴⁹⁾ International Chamber of Commerce, A Charter for World Trade, Report to United Nations Conference on Trade and Employment (Havana November 1947), Brochure No. 124, Paris 1947, S. 3.

⁵⁰⁾ Vgl. dazu Meyer, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, Zürich 1944, S. 114.

⁵¹⁾ Wehberg, Die Friedens-Warte 45 (1945) S. 349.

Triepel einmal gesagt hat, »ein Möbel aus der naturrechtlichen Rumpelkammer«⁵²⁾, oder ist es durch die Neuentwicklung auf dem Gebiet des internationalen Wirtschaftsrechts zu neuem Leben erweckt worden? Schließlich verdient auch die Frage der staatlichen Verantwortlichkeit für Maßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet erneute Prüfung. Die Rolle staatlichen und privaten Boykotts im internationalen Recht sollte eindeutig festgestellt werden. Dabei und auch in sonstigem Zusammenhang ist dem Problem der staatsgelenkten und der staatseigenen Wirtschaft besondere Aufmerksamkeit zu schenken⁵³⁾.

Freiheit des Wirtschaftsverkehrs und Gleichbehandlung für alle an diesem Verkehr Beteiligten sind – häufig freilich mehr in Theorie denn in Praxis – die leitenden Grundsätze für die Fortentwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts im 20. Jahrhundert gewesen; sie werden es auch weiterhin sein. Ihren Sinngehalt aus der Ganzheit des Systems des Weltwirtschaftsrechts zu gewinnen, ist eine noch ungelöste Aufgabe. Einige Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs – auf das Chinn-Urteil etwa wurde bereits hingewiesen – wie auch Diskussionen in der jüngsten Vergangenheit – man denke an die holländischen Forderungen hinsichtlich der deutschen Seehafen-Ausnahmetarife⁵⁴⁾ – lassen erkennen, daß über die fundamentalen Prinzipien des internationalen Wirtschaftsrechts keineswegs Klarheit besteht. Im Zusammenhang mit der Auslegung der Internationalen Handels-Charter sollte man sich um solche Klarheit bemühen. Die Begriffe der Nichtdiskriminierung, der angemessenen Tarifgestaltung, der Gewährung fairer Wettbewerbsbedingungen bedürfen der Aufhellung. Unlauterer Wettbewerb spielt auch im internationalen Wirtschaftsrecht eine Rolle, muß daher als solcher erkannt werden⁵⁵⁾. Die Lehre vom Verbot des Rechtsmißbrauchs im Völkerrecht wird dabei zu berücksichtigen sein. Spezialklauseln der Handelsverträge, nicht nur die Meistbegünstigungsklausel in ihren verschiedenen Formen, sondern auch etwa die Ausweichklausel, die Kolonial- und Empireklausel und andere, müssen ihre Deutung finden. Über diese Beschäftigung mit den Grundbegriffen des internationalen Wirtschaftsrechts hinaus wird es nötig sein, Recht und Technik der Handelsverträge in ihrer bisherigen Form und in ihrem Verhältnis zu dem neuen

⁵²⁾ Triepel, Internationale Wasserläufe, Berlin-Bonn 1931, S. 26.

⁵³⁾ Vgl. für ein Sondergebiet Maiwald, Die Entwicklung zur staatlichen Handels-schiffahrt im Spiegel des internationalen Rechts, Stuttgart 1946.

⁵⁴⁾ Vgl. dazu Holland und die deutsche Tarifhoheit. Stellungnahme deutscher Industrie- und Handelskammern zur holländischen Friedensvertragsforderung. Hamburg, im Mai 1947.

⁵⁵⁾ Darauf ist schon in der Transitkonferenz von Barcelona (1921) aufmerksam gemacht worden; vgl. Hajnal, Wörterbuch des Völkerrechts, III, S. 32.

Weltwirtschaftsrecht der Internationalen Handels-Charter zu untersuchen. Während Baron T a u b e das überkommene System der internationalen Handelsverträge zwischen den beiden Weltkriegen einer eingehenden Untersuchung unterzog, hat Robert R. W i l s o n kürzlich einen ersten Versuch unternommen, die neuesten Handelsverträge der Vereinigten Staaten zum Gegenstand einer systematischen Darstellung zu machen⁵⁶⁾.

Zu diesen Problemen des internationalen Weltwirtschaftsrechts, die mehr allgemeinen und grundsätzlichen Charakter tragen, gesellt sich eine Vielzahl von Einzelfragen, die völkerrechtlicher Behandlung fähig und bedürftig sind. So sollte man sich etwa mit den Hindernissen rechtlicher und faktischer Art beschäftigen, die noch immer dem internationalen Verkehr, vor allem der Güterbeförderung über die Grenzen im Wege stehen. Es gilt, die Zoll- und Visaformalitäten zu beseitigen, die Statistik zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, die Praxis der Wert-, Maß- und Gewichtsangaben auf einen Nenner zu bringen. Bemerkenswerte Ansätze in dieser Richtung sind bereits in der Havana-Charter (Kapitel IV E) und in dem Genfer General Agreement on Tariffs and Trade von 1947 enthalten. Mit Recht stellt die Internationale Handelskammer von ihnen fest: "They are only a beginning, however. They are too broad and general in their terms to offer a complete solution of the problems dealt with here. In this field it is the detailed application which matters rather than the broad principle."⁵⁷⁾ Die Internationale Handelskammer hat auf diesem Gebiet wertvolle Vorarbeit geleistet. Die rechtliche Durchdringung der von ihr ausgearbeiteten Vorschläge stellt eine dankbare Aufgabe dar.

Von besonderer Wichtigkeit ist die rechtliche Behandlung ausländischer Kapitalanlagen – ein Fragenkreis, der gerade für Deutschland, das heute in besonderem Maße auf solche Anlagen angewiesen ist, von erheblicher Bedeutung sein kann. Private Kapitalanlagen werden im Ausland nur beim Vorhandensein sicherer Rechtsgrundlagen erfolgen können. Nur dann kann der ausländische Geldgeber die mit der Anlage seines Kapitals verbundenen Risiken übersehen und richtig einschätzen. Jede Diskriminierung ausländischer Investitionen, jede willkürliche Enteignung derartiger Kapitalanlagen muß unterbleiben. Die Bestimmungen der Havana-Charter, die dieses Problem behandeln, gilt es der Verwirklichung näherzubringen. Auch insoweit hat die Internationale Handelskammer nutzbringende Überlegungen

⁵⁶⁾ T a u b e, *Rc. de Cours*, 1924, II, S. 291; W i l s o n, *American Journal of International Law* 43 (1949), S. 262.

⁵⁷⁾ *International Chamber of Commerce, Invisible Barriers to Trade and Travel*, Brochure No. 130, Paris 1949, S. 6, 8 f.; s. auch dies., *Barriers to the International Transport of Goods*, Brochure No. 121, Paris 1947.

angestellt. Sie hat einen International Code of Fair Treatment for Foreign Investments entworfen, der auf ihrem im Juni 1949 in Quebec stattgefundenen Kongreß angenommen worden ist. Durch ihn sollen hinreichende Rechtsgrundlagen für die angemessene Behandlung ausländischer Kapitalanlagen geschaffen werden⁵⁸⁾. Auch Fragen des internationalen Fremdenrechts auf wirtschaftlichem Gebiet und hiermit zusammenhängend vor allem das Problem des Status ausländischer Firmen⁵⁹⁾ bedürfen der Erörterung.

Schließlich scheint es angezeigt, das Problem des Weltwirtschaftsrechts noch in einem größeren Zusammenhang zu sehen. In der Stellungnahme zum Entwurf der Internationalen Handels-Charter, die die Internationale Handelskammer auf ihrem Montreux-Kongreß im Jahre 1947 beschlossen hat, wird mit Recht vor einer Überschätzung des administrativen Mechanismus gewarnt. Es genüge nicht, eine neue internationale Organisation einzurichten: »Ce qui importe, c'est l'esprit qui dominera chez les Etats membres de cette organisation, c'est leur acceptation d'objectifs clairement définis.« Guter Wille, so stellt die Internationale Handelskammer fest, und aufrichtige Verfolgung eines gemeinsamen Zieles sind die Voraussetzungen dafür, daß der Zweck der Internationalen Handelsorganisation verwirklicht werden kann. Wenn sie fehlen, nützt selbst der beste Apparat nichts. Die hier angedeuteten Beziehungen zwischen internationaler Ordnung und internationaler Moral sind häufig Gegenstand völkerrechtlicher Betrachtungen gewesen. Nun wird es gelten, die entsprechenden Zusammenhänge auch für den Fragenbereich des internationalen Rechts der Weltwirtschaft zu untersuchen. Dazu besteht um so mehr Veranlassung, als viele Rechtsbegriffe der Internationalen Handels-Charter nicht lediglich technischen, sondern wertbezogenen Inhalt aufweisen. Es ist nicht möglich, den Begriff etwa des unfairen Wettbewerbs, der Diskriminierung, der loyalen Zusammenarbeit näher zu bestimmen, ohne sich einer Betrachtungsweise zu bedienen, die die Zusammenhänge zwischen internationaler Wirtschaftsordnung und internationaler Moral im Auge behält. Vielleicht wird man sich dabei auch über die Zusammenhänge des Weltwirtschaftsrechts mit der politischen Weltanschauung klar zu werden haben. Schon häufig hat man die Verbindungslinien zwischen Staatsform und politischer Weltanschauung untersucht. Ähnliche Überlegungen für die Beziehungen zwischen Weltwirtschaftsordnung, Wirtschaftsform und politischer Weltanschauung haben

⁵⁸⁾ International Chamber of Commerce, Fair Treatment für Foreign Investments, Brochure No. 131, Paris 1949.

⁵⁹⁾ Vgl. dazu International Chamber of Commerce, Brochure No. 120, Paris 1947.

Politiker und Nationalökonomten bereits angestellt. Die Völkerrechtswissenschaft wird sich dieser Aufgabe gleichfalls nicht entziehen können. Die Beantwortung der Frage etwa, ob zweiseitige oder mehrseitige Handelsvertragsformen, ob eine Blockbildung im Welthandel oder eine freie Austauschgemeinschaft zu bevorzugen seien, hängt eng mit der jeweils befürworteten Wirtschaftsform zusammen, die ihrerseits ihre Grundlage in einer bestimmten politischen Weltanschauung zwar nicht haben muß, aber doch sehr häufig hat.

Bei der Beschäftigung mit all diesen Fragen, mögen sie sich nun auf grundsätzliche oder auf Einzelprobleme des Völkerrechts der Weltwirtschaft beziehen, handelt es sich nicht etwa um einen Aufgabenkreis, der für die deutsche Völkerrechtswissenschaft nur theoretische Bedeutung besitzt. Ihm kommt vielmehr auch und gerade vom deutschen Standpunkt aus große praktische Wichtigkeit zu. Das »Tua res agitur« gilt auch hier. Man denke etwa daran, daß die ECITO in einer ihrer Kopenhagener Resolutionen vom Juni 1946 eine Bevorzugung der westlichen vor den deutschen Nordseehäfen unter Wiedergutmachungsgesichtspunkten empfohlen hat. Unwillkürlich wurde damals die Erinnerung an jene Bestimmungen des Versailler Vertrags wachgerufen, die schon einmal der deutschen Wirtschaft den Anschluß an die Weltwirtschaft wesentlich erschwert haben. Unversehens wurde die Aufmerksamkeit auf die in der Satzung der Vereinten Nationen enthaltenen Bestimmungen gelenkt, wonach keine der Satzungsvorschriften Maßnahmen in ihrer Wirksamkeit beschränken soll, »die als Folge dieses Krieges von den für diese Maßnahmen verantwortlichen Regierungen getroffen oder gestattet worden sind« (Art. 107). Damit ist die Möglichkeit einer diskriminierenden Behandlung Deutschlands bei der Fortentwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts geschaffen worden. Schon die Erfahrungen von Versailles aber haben gelehrt, daß ein Wiederaufbau der Weltwirtschaft nur auf paritätischer Grundlage aller an ihr beteiligten Nationen möglich ist. In diesem Sinne hat auch die Atlantik-Charter Siegern und Besiegten den Zutritt zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt unter gleichen Bedingungen versprochen⁶⁰). In den letzten Jahren hat man erfreulicherweise mehr und mehr Verständnis für diese Tatsache bewiesen. Als sich etwa die amerikanische und britische Militärregierung mit der holländischen Regierung Anfang 1947 über die deutsch-holländischen Handelsbeziehungen unterhielten und dabei die alte holländische Klage über den angeblich diskriminierenden Charakter deutscher Eisenbahntarife erneut

⁶⁰) Vgl. dazu Wehberg, Die Friedens-Warte 45 (1945), S. 346; von Mangoldt, Die Kriegsziele der Vereinten Nationen, S. 54, 56.

erhoben wurde, stellte man fest: »The Committee agreed that the economy of the European countries is so interdependent that all possible steps should be taken to prevent anything in the nature of unfair competition by one country to secure traffic at the expense of another.«⁶¹⁾ In dem bekannten Bericht des Executive Committee der Internationalen Handelskammer über den europäischen Wiederaufbau vom Februar 1948 wird die Bedeutung Deutschlands für eine konstruktive Neuordnung der europäischen Wirtschaftsverhältnisse mit allem Nachdruck hervorgehoben: »Germany is one of the key-points of European recovery. Until Germany is reintegrated, with all proper safeguards, into the European economy, Europe cannot give of its best.«⁶²⁾ Daraus folgt, daß eine Einschaltung Deutschlands in die völkerrechtliche Neuorganisation der internationalen Wirtschaft erfolgen mußte. In dem Bericht der Pariser Konferenz der sechzehn am Marshallplan beteiligten Nationen ist mit Nachdruck auf diese Tatsache hingewiesen worden: »Schließlich wird Deutschland, sobald es dazu in der Lage sein wird, eingeladen werden müssen, der Charta der Internationalen Handelsorganisation beizutreten und sich den von den übrigen internationalen Wirtschaftseinrichtungen aufgestellten Grundsätzen anzupassen«⁶³⁾. So nimmt es nicht wunder, wenn der Wortlaut der von den Besatzungsmächten im Vereinigten Wirtschaftsgebiet Westdeutschlands eingeführten Dekartellisierungsbestimmungen teilweise mit den entsprechenden Vorschriften der Internationalen Handels-Charter übereinstimmt, und wenn sich die Joint Export Import Agency (JEIA) gleichfalls auf die Charter berufen hat. Gerade vom deutschen Standpunkt aus muß die Frage der völkerrechtlichen Tragweite des amerikanischen Auslandshilfe-Gesetzes von 1948⁶⁴⁾ und der OEEC-Vereinbarungen, namentlich der Pariser Konvention über die wirtschaftliche Zusammenarbeit Europas vom 16. 4. 1948⁶⁵⁾,

⁶¹⁾ Report of the Transport Committee, The Hague, 24th January, 1947, sec. 26.

⁶²⁾ International Chamber of Commerce; European Recovery; Statement by the Executive Committee of ICC (February, 1948), Brochure No. 125, S. 10; s. auch dies., Economic Conditions of Germany to-day and its International Repercussions, Brochure No. 123, Paris 1947; dies., Germany in European Trade (Report submitted by Col. C. F. Otto-Netherlands), Brochure No. 139, Paris 1949.

⁶³⁾ Deutschland-Bericht der Pariser Wirtschaftskonferenz der sechzehn Nationen, Teil I, Allgemeiner Teil (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 4, Ober-Ursel 1948), S. 31; s. auch »Deutschland und das europäische Wiederaufbauprogramm. Die wichtigsten Dokumente«, herausgegeben von der Economic Cooperation Administration, Office of the Special Mission to Germany, Frankfurt o. J. (1949); Economic Survey for 1947, Presented by the Prime Minister to Parliament, Cmd. 7046, London 1947.

⁶⁴⁾ American Journal of International Law 43 (1949), Supp. S. 64; Deutschland und das europäische Wiederaufbauprogramm (s. Anm. 63), S. 35.

⁶⁵⁾ American Journal of International Law 43 (1949), Supp., S. 94; Colliard, Droit International et Histoire Diplomatique, Documents Choisis, Paris 1948, S. 505.

besonderem Interesse begegnen, wobei die gegenwärtige völkerrechtliche und staatsrechtliche Stellung Deutschlands der Berücksichtigung bedarf. Auch daran ist zu denken, daß man sich rechtzeitig mit dem Problem der handelspolitischen Klauseln vertraut machen muß, die in einem künftigen Friedensvertrag mit Deutschland etwa erscheinen werden⁶⁶). So besitzt das internationale Recht der Weltwirtschaft gerade für Deutschland im gegenwärtigen Zeitpunkt erhebliche Bedeutung⁶⁷). Auch diese Tatsache läßt eine stärkere völkerrechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Fragenkreis als wünschenswert erscheinen.

⁶⁶) Vgl. dazu Wilmanns, Handelspolitische Klauseln einer Friedensregelung für Deutschland, in: Leverkus, Wirtschaftliche Bestimmungen in Friedensverträgen, Hamburg 1948, S. 227; s. auch International Chamber of Commerce, Industrial Property and the German Peace Treaty, Brochure No. 118, Paris 1947.

⁶⁷) Dieser Aufsatz war bereits abgeschlossen, als am 15. 12. 1949 die Unterzeichnung des ECA-Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland erfolgte.