

Röper, Burkhardt

Article — Digitized Version

Idee und Verwirklichung der Havanna-Charta

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Röper, Burkhardt (1950) : Idee und Verwirklichung der Havanna-Charta, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 30, Iss. 6, pp. 13-19

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131123>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ABHANDLUNGEN

Idee und Verwirklichung der Havanna-Charta

Dozent Dr. Burkhardt Röper, Hamburg

Mit dem gesunden Optimismus einer jungen und erfolgreichen Nation gingen die Amerikaner in den letzten Kriegsjahren an ein äußerst kühnes Unterfangen heran, an die Planung und Verwirklichung einer allgemein gültigen Ordnung des Welt Handels. In einem möglichst von allen Ländern zu ratifizierenden Abkommen sollten bindende Spielregeln für den internationalen Leistungswettbewerb festgelegt werden.

Aus der verplanten und verpolitisierten, in einzelne Blöcke aufgespaltenen zwischenstaatlichen Wirtschaft der letzten zwanzig Jahre wollte man wieder zu einer einheitlichen und möglichst freizügigen echten Weltwirtschaft zurückkehren, wie sie vor dem Jahre 1914 weitgehend bestand. Da ein einfaches Rückschalten, ein Auslöschen der dazwischenliegenden Zeit unmöglich war, mußte man bewußt planen, was sich damals im Zeitablauf allmählich eingespielt hatte. Statt des wild wuchernden Chaos, in dem das Gesetz des Dschungels herrschte, sollte nun durch eine kühn konstruierte Rahmenplanung ein freier und gleichberechtigter Zugang aller zu allen Märkten der Welt gesichert werden.

DIE PRINZIPIEN

Diese Leitidee einer größtmöglichen Beseitigung aller Handelshemmnisse spiegelt sich in sieben Grundregeln wider:

1. Sicherung einer allseitigen nationalen Vollbeschäftigung;
2. Nichtdiskriminierung, d. h. Beseitigung von Vorzugszöllen, Verbot von Exportsubventionen;
3. Abbau der Zollmauern auf Grund gegenseitiger Konzessionen;
4. Achtung der Importrestriktionen durch Kontingentierung usw.;
5. Beseitigung der Devisenbewirtschaftung und Schaffung einer allgemeinen Konvertibilität der Währungen;
6. Achtung internationaler Kartelle und Schaffung zwischenstaatlicher, überwachter Rohstoffabkommen im Falle des Versagens des Marktmechanismus;
7. Schaffung eines internationalen Handelsrechtes und einer Welthandelsaufsichts- und Schiedsgerichtsbehörde.

Aus der Anwendung dieser Grundregeln sollte sich ergeben:

1. eine Förderung von Frieden und Wohlstand aller Völker;

2. eine große und zunehmende Güterversorgung durch Wahrnehmung aller Vorteile der internationalen Arbeitsteilung;
3. die Schaffung eines einheitlichen Weltmarktes mit multilateralen Handelsbeziehungen anstelle protektionistisch abgeschlossener Teilmärkte, die nur durch bilaterale Verträge verbunden sind;
4. ein allgemeines Gleichgewicht aller Volkswirtschaften im System der Weltwirtschaft und damit stabile Produktions- und Absatzverhältnisse sowie durch die Konkurrenz auf ein Gleichgewicht eingespelte Preise;
5. eine internationale Freizügigkeit des Kapitals, die zur vollen Erschließung noch nicht entwickelter Volkswirtschaften führen soll.

Diese Ideen sind als Fernziel der amerikanischen Weltwirtschaftspolitik in den Abkommen von Bretton Woods (1944) und Havanna (1948) verankert; man schuf dort zwei Werkzeuge, die sich gegenseitig bedingen, isoliert nicht funktionsfähig sind, aber auch erst bei einer gewissen ökonomischen Stabilität sinnvoll werden. Während die Konstruktion des Weltwährungssystems verhältnismäßig einfach war, jedoch noch immer nicht voll anwendbar ist, ist die Formulierung der im März 1948 in Havanna abgeschlossenen Welthandelscharta¹⁾ äußerst kompliziert. Sie stellt das Ergebnis einer dreijährigen Diskussion von über 50 Nationen dar, deren spezielle Wünsche weitgehend zu berücksichtigen waren. Die so entstandene Kompromißlösung weist zwar mancherlei Schlupflöcher zur Umgehung der Grundprinzipien auf, ist aber nach unserer Ansicht dennoch als erster Schritt zur Sicherung des Leistungswettbewerbs im Welt-handel hoch zu bewerten. — Unserer optimistischen Ansicht kann man allerdings entgegenhalten, daß das Fernziel eines freien Zuganges aller zu allen Märkten durch Einbau von Ausnahmen (sowie Ausnahmen dieser Ausnahmen) bis zur Unkenntlichkeit entstellt und durchlöchert sei, so daß man mehr von einer Legalisierung von Ausnahmen als von einem ersten Schritt zum Ziel sprechen könne²⁾. Einer der angesehensten englischen Nationalökonomten glaubt sogar, daß die Havanna-Charta mehr schaden als nützen wird³⁾.

¹⁾ United Nations Conference on Trade and Employment, Final Act and Related Documents, Havana, Cuba, March 1948.

²⁾ A. Bosshardt auf der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft in Brunnen am 28./29. 5. 1948. Vgl. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 84. Jg. 1948, S. 260.

³⁾ Sir Hubert Henderson, „The Havana Charter“, American Economic Review, Bd. 39 (Juni 1949) S. 606.

DIE TATSÄCHLICHE INTERESSENLAGE

Die Verwässerung der Grundkonzeption, die unterschiedliche Beurteilung und das Hinauszögern der Ratifizierung der Charta sind aus der unterschiedlichen Interessenlage von mehr als 50 Ländern leicht verständlich, zumal zu bedenken ist, daß innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften die Interessenlage wiederum unterschiedlich ist. Man kann folgende Gegensatzpaare im Charakter der Volkswirtschaften herausstellen, aus denen sich die Länder jeweils in einer bestimmten Situation zur gemeinsamen Wahrung ihrer Interessen in der einen oder anderen Gruppe zusammenfinden:

1. „alte“, industriell voll entwickelte Länder und „junge“ unentwickelte, vorwiegend agrarisch ausgerichtete Länder;
2. plan- und vorwiegend marktwirtschaftlich ausgerichtete Länder;
3. Gläubiger- und Schuldnerstaaten;
4. Länder mit großer und geringer Ausführintensität;
5. Länder, die vorwiegend „essential goods“ und solche, die „non-essential goods“ ausführen;
6. protektionistisch und traditionell freihändlerisch eingestellte Staaten.

Schließlich finden sich einzelne Länder zur Wahrung ihrer gemeinsamen Interessen zu Wirtschaftsblöcken zusammen; diese Gruppierung kann entweder geographisch, politisch oder währungsmäßig bedingt sein.

Die USA. — um die Situation kurz zu umreißen — sind führend in der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion trotz hoher Löhne, haben eine geringe Außenhandelsintensität bei einem wesentlichen Anteil an den Welthandelsumsätzen (ca. 20 %), sind ein marktwirtschaftlich und bis 1934 stark protektionistisch ausgerichteter Gläubigerstaat, der einen hohen Exportüberschuß an „essential goods“ hat. Ihnen standen etwa 40 unentwickelte Länder mit schutzbedürftigen Industrien und großen Agrarinteressen gegenüber, sowie die alten europäischen Industriestaaten, deren Exportkraft weitgehend geschwächt ist und die sich in dauernden Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden.

So sind die beiden wichtigsten Durchlöcherungen der Charta auch der Schutz entwicklungsbedürftiger Industrien und Ausnahmen für Länder, die sich in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden.

Aus diesen Interessengegensätzen heraus wurde die Charta formuliert. Ehe wir uns jedoch mit ihrem Inhalt näher befassen, soll kurz die Vorgeschichte beleuchtet werden, da sich hieraus wichtige Anhaltspunkte für die Festlegung der Welthandelsregeln und für die Chancen ihrer Verwirklichung ergeben.

VORGESCHICHTE

Bereits in der Atlantik-Charta (1941) machten die USA. den Vorschlag, daß allen Ländern — großen und kleinen — durch reziproke Handelsverträge unter gleichen Bedingungen Zutritt zum Welthandel

und den Rohstoffen, die für ihre wirtschaftliche Entwicklung notwendig wären, zu verschaffen seien⁴⁾. Während bereits vor Kriegsschluß im Abkommen von Bretton Woods die Grundzüge der währungspolitischen Ordnung der Weltwirtschaft entwickelt wurden, verzögerte sich die Abfassung des handelspolitischen Korrelats länger als erwartet. Im Dezember 1945 veröffentlichte die US.-Regierung zugleich mit dem großen britisch-amerikanischen Finanzabkommen Besprechungsvorschläge für eine internationale Konferenz über Handel und Beschäftigung, denen die britische Regierung am selben Tage zustimmte. Man hatte die grundsätzliche Anerkennung der amerikanischen liberalen Welthandelsideen durch die sozialistische Regierung Englands mit den großen Kapitalhergaben verkuppelt und untermauerte so die konstruktive Idee indirekt materiell. Man hatte gehofft, durch diese Anleihe eine Ausgangslage für die Errichtung eines Welthandels- und Geldsystems zu schaffen, aus dem — wie es in dem Abkommen heißt — alle Länder Gewinn ziehen könnten.

Im Februar 1946 setzte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen einen vorbereitenden Ausschuß ein, der sich später mit einem von der US.-Regierung ausgearbeiteten Entwurf auf einer im Oktober des gleichen Jahres beginnenden Vorkonferenz in London befaßte⁵⁾. Auf einer zweiten Vorkonferenz in Genf, die im April 1947 begann, beriet man nicht nur über diesen Entwurf, sondern ließ sich auch in konkrete Verhandlungen über den gegenseitigen Abbau von Zollschränken ein. Insgesamt waren 23 Nationen vertreten, die ungefähr zwei Drittel des Welthandels auf sich vereinten. Dabei wurde ein handelspolitisches Novum angewandt, indem jedes Land seinem Verhandlungspartner jeweils eine Liste seiner möglichen Zollzugeständnisse und der erbetenen Zollforderungen vorlegte, die gleichzeitig allen anderen Partnern bekanntgegeben wurden. Alle so bilateral eingeräumten Konzessionen wirkten sich durch Anwendung der unbedingten Meistbegünstigung multilateral aus. Weiterhin wurde die Multilateralität durch Einfügung aller zweiseitigen Abkommen in die „Allgemeine Zoll- und Handelsvereinbarung“ („General Agreement on Tariffs and Trade“, abgekürzt G. A. T. T.) unterstrichen. Den Kern dieser Vereinbarungen bildete ein teilweiser Abbau des britischen Empirepräferenzsystems als Gegenleistung für eine Minderung von US.-Importzöllen auf Waren, an denen das Empire besonderes Interesse hatte. Insgesamt umfaßte die Liste von Zollherabsetzungen 45 000 Warenpositionen. — Der Londoner Beratungsentwurf der Charta wurde durch Einbau von weiteren Konzessionen gegenüber den ursprünglichen Grundregeln abgeschwächt, verwässert oder — positiv ausgedrückt — elastischer gestaltet.

⁴⁾ A. H. Hansen, „Die Rolle Amerikas in der Weltwirtschaft“, Wiesbaden 1947, S. 83 (zuerst New York 1945).

⁵⁾ Vgl. „Die Welthandelscharta“, in Europa-Archiv, August 1948, S. 1489 ff und „Der Ausbau des Genfer Abkommens über Zölle und Handel“, in Europa-Archiv, Februar 1950, S. 2843 ff; dortselbst findet sich eine ausführliche Bibliographie über die offizielle und offiziöse Literatur.

Die wichtigsten handelspolitischen Bestimmungen wurden zusammen mit den Zollvereinbarungen in dem oben erwähnten Abkommen am 23. 10. 1947 veröffentlicht, das alsbald ratifiziert wurde. Noch immer bildet diese „kleine Welthandelscharta“, die später weiter ausgebaut wurde, die wichtigste international anerkannte Handelsabmachung.

Im November des Jahres 1947 wurde schließlich eine Welthandelskonferenz nach Havanna einberufen, die in viermonatiger Beratung die endgültige Fassung der Charta formulierte. Am 24. März 1948 unterschrieben die Vertreter von 53 Nationen feierlich die Schlußakte und verpflichteten sich, diese ihren Regierungen vorzulegen.

DARSTELLUNG UND KRITIK DER HAUPTBESTIMMUNGEN

Die Charta, die die umfangreichste internationale Handelsvereinbarung darstellt, die jemals abgefaßt wurde, behandelt in ihren neun Kapiteln und 106 Artikeln zunächst Probleme der Vollbeschäftigung, der wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere rückständiger Gebiete, und den Wiederaufbau kriegszerstörter Volkswirtschaften in ihrer Bedeutung für einen möglichst frei zu gestaltenden Welthandel. Um diesen zu erreichen, werden detaillierte Bestimmungen für den Abbau von Handelsschranken seitens des Staates (Zölle, Kontingente, usw.) sowie seitens der Privatwirtschaft (Kartelle usw.) festgelegt; dabei wird die Notwendigkeit bestimmter zwischenstaatlicher Warenabkommen, von Restriktionen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Maßnahmen zum Schutz junger Industrien anerkannt und in sorgfältig verklausulierten Artikeln wiedergegeben. Schließlich wird zur Überwachung und Durchführung eine Internationale Handelsorganisation (International Trade Organisation, abgekürzt ITO.) sowie eine internationale Schiedsgerichtsbarkeit vereinbart.

Vollbeschäftigungspolitik

Gegenüber ihren Vorläufern unterschied sich die Konferenz von Havanna besonders durch die Tatsache, daß nicht nur Handels-, sondern auch Beschäftigungsfragen geregelt wurden. Zum ersten Male wurde das Problem der Vollbeschäftigung angepackt, und zwar aus der richtigen Erkenntnis heraus, daß eine abnehmende Beschäftigung stets Symptom für Wirtschaftskrisen ist und diese fast zwangsläufig mit den Versuchen einer autonomen Konjunkturpolitik Importeinschränkungen und Exportsubventionen nach sich ziehen. Man versuchte, allseits „die Arbeitslosigkeit zu exportieren“; dadurch wurde das Weltmarktgleichgewicht restlos erschüttert, und die Welthandelsumsätze schrumpften. Die kurzfristigen Erfolge einzelner Länder hatten langfristig entscheidend zur Vernichtung eines einheitlichen Weltmarktes beigetragen.

Es galt nun, Ansätze zu einer internationalen Vollbeschäftigungspolitik zu finden, die zur Förderung des Welthandels beizutragen hatte. England insbesondere bemühte sich mit Nachdruck um diese Probleme, da

sie seiner wirtschaftspolitischen Konzeption entsprachen, während die USA. sich skeptisch verhielten. Da die Havanna-Charta grundsätzlich so abgefaßt wurde, daß sowohl plan- als auch marktwirtschaftlich ausgerichtete Länder sie unterzeichnen konnten, waren nur sehr weit umschreibende, allgemeine Verhaltensmaßregeln möglich. Jedes Mitglied verpflichtete sich zur Erlangung und Erhaltung einer produktiven Vollbeschäftigung und einer großen und ständig wachsenden kaufkräftigen Nachfrage durch Maßnahmen, die den wirtschaftlichen und politischen Institutionen der einzelnen Länder angemessen seien und im Einklang mit internationalen Maßnahmen zu stehen hätten. Auch auf eine Steigerung des Beschäftigungsgrades und damit des Lebensstandards wird hingewiesen, ein Problem, das besonders die unterentwickelten Länder berührt. Bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten und dadurch einsetzender Arbeitslosigkeit sollten zwischenstaatliche Maßnahmen ergriffen werden, ebenso bei einem gefährlichen inflationistischen oder deflationistischen Druck von außen.

Diese Bestimmungen sind und müssen unbefriedigend bleiben, da es noch immer keine „narrenfesten“ Patentlösungen gegen die Massenarbeitslosigkeit gibt⁹⁾. Andererseits konnte man auch unmöglich ein Rezeptbuch zur Depressionsbekämpfung schreiben, da das wesentliche Anliegen die Expansion des Welthandels war. Internationale Handelspolitik ist aber, das hat die wirtschaftstheoretische und -politische Diskussion der letzten zwei Jahrzehnte klar ergeben, unmöglich ohne Berücksichtigung ihrer Interdependenz mit der allgemeinen Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik zu betreiben. Eine sinnvolle Koordination dieser Maßnahmen erhöht die Wirksamkeit internationaler Abmachungen, bedeutet aber zugleich eine starke Bevormundung der nationalen Wirtschaftspolitik. Hierdurch sinken unseres Erachtens die Chancen für eine Anerkennung und dauernde Wirksamkeit. Eine „Schönwetterregel“ für den internationalen Handel ist aber sinnlos, da man gerade in stürmischen Zeiten nach einem Richtungsweiser verlangt.

Entwicklungsarbeiten

Da alle Länder ein gemeinsames Interesse an der zweckmäßigen Nutzung der menschlichen Arbeitskraft und der Rohstoffe haben, erwächst daraus die gemeinsame Aufgabe einer Förderung des Wohlstandes durch die Entwicklung unerschlossener und den Wiederaufbau kriegszerstörter Gebiete. Soweit dies nicht aus eigener Kraft erfolgen kann, soll eine internationale Zusammenarbeit ungehindert wirken können. Mittel hierzu sind Untersuchungen der wirtschaftlichen Möglichkeiten, Ausarbeitung von Plänen, sowie technische, wirtschaftliche und finanzielle Beratung. Internationale Kapitalbewegungen sollen gefördert und geschützt werden; auf Wunsch der USA. wurde insbesondere verlangt, daß Auslandskapital nicht ungünstiger als inländische Kapitalanlagen zu be-

⁹⁾ Vgl. P. W. Bidwell und W. Diebold, „The United States and the International Trade Organization“, International Conciliation, New York 1949, No. 449, S. 214.

handeln sei; andererseits sollte es auch niemals als Machtmittel bei internen Angelegenheiten in den Schuldnerstaaten verwandt werden. — Diese Klausel erwies sich als notwendig, um den von marxistischer Seite verbreiteten Behauptungen zu begegnen, daß die Havanna-Charta ein Werkzeug für die monopolkapitalistische Machtexpansion im Sinne der Imperialismustheorie sei.

Für bestimmte Fälle wird die Notwendigkeit quantitativer Importrestriktionen automatisch anerkannt, in anderen ist eine vorherige Genehmigung durch die I. T. O. — über deren Organisation weiter unten berichtet wird — erforderlich. Die I. T. O. hat jeweils einen Ablaufplan für Dauer und stufenweisen Abbau der Einfuhrbeschränkungen aufzustellen. Neue Präferenzabkommen müssen ebenfalls vorher gebilligt werden. Alle diese Bestimmungen sind stark verklausuliert und zeigen deutlich, daß es sich hierbei um heiß umstrittene Kompromißlösungen handelt. Die Einheitsfront der 40 unentwickelten Länder setzte sich mit ihrer Ansicht über die Schutzbedürftigkeit ihrer jungen Industrien durch; ein gleiches wurde für den Wiederaufbau zerstörter Industrien genehmigt. Während das Grundprinzip eine absolute Achtung der nicht marktkonformen Kontingente ist, wird durch diese erste große Durchlöcherung für viele Länder und lange Zeiten eine Planung des Einfuhrbedarfs und damit die Aufstellung von Dringlichkeitsskalen und Verbotslisten genehmigt. Fraglich ist, ob die Gefahr einer Verewigung des Erziehungsschutzes, die seit Friedrich List immer bestanden hat, nun durch die Klauseln der Charta restlos gebannt wird.

Handelspolitik

Den Kern der Charta bilden die handelspolitischen Vereinbarungen über Zölle, Kontingente und Subventionen. Grundsätzlich wird allen Mitgliedsstaaten die absolute Meistbegünstigung eingeräumt hinsichtlich Zöllen und sonstigen Abgaben sowie des Devisentransfers. Bestehende Vereinbarungen wie die britischen und französischen Empire-Vorzugszölle sollen allmählich auf Grund gegenseitiger Absprachen beseitigt werden, wie alle Zölle überhaupt, weitestmöglich abgebaut werden sollen. Bestehende Diskriminierungen durch Präferenzen dürfen auf keinen Fall verstärkt werden. Bei den Verhandlungen über Vorzugszölle drohte die Havanna-Konferenz auseinanderzubrechen, da die 17 lateinamerikanischen Staaten für sich die Bildung eines neuen Präferenzgebietes forderten mit der Begründung, sie seien eine „einheitliche, wirtschaftliche Gesamtheit“. Unter gewissen Einschränkungen konnten diese Staaten sich durchsetzen. Die Front der unentwickelten Länder sprach sich auch einheitlich gegen den Abbau von Zöllen aus, da sie befürchteten, daß dadurch die bestehenden Verhältnisse verewigt würden; ein dauernder niedriger Lebensstandard wäre die unausbleibliche Folge. Diese Befürchtungen konnten aber durch den Einbau der bereits geschilderten Sicherungsmaßnahmen beschwichtigt werden. — Quantitative Restriktionen (Kontingente und

Prohibitivzölle) sind grundsätzlich verboten. Jedoch können eine Reihe von Ausnahmen bewilligt werden. Neben Sicherung vor Hungersnöten ist die wichtigste Ausnahme, die praktisch die ganze Grundkonzeption aufheben kann, die Erlaubnis, Restriktionen zur Beseitigung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten anzuwenden. Um den bestehenden Unausgeglichheiten, hervorgerufen durch Kriegs- und Nachkriegswirren, Rechnung zu tragen, wird Weichwährungsländern in einer bis zum 1. März 1952 befristeten Übergangsperiode automatisch das Recht zu Einfuhrrestriktionen zugestanden, damit sie ihre Hartwährungsbestände vermehren können. Diese Übergangsbestimmungen legalisieren Diskriminierungen und erkennen damit offen die Notwendigkeit eines Verhaltens an, das bisher international verpönt, wenn auch stillschweigend geduldet war. Während die USA. bei ihrer geringen Außenhandelsintensität diesen Klauseln noch zustimmen konnten, war es für die Schweiz ein Ding der Unmöglichkeit, eine derartige Bestrafung ihrer gesunden Währungsverhältnisse zu akzeptieren.

Zwei grundsätzliche Bedenken dürfen nicht verschwiegen werden: Einmal hat sich bei manchen internationalen Abmachungen schon herausgestellt, daß das Fernziel nie erreicht wird und die für das Nahziel eingeräumten Konzessionen verewigt werden, d. h. daß der Termin vom 1. 3. 1952 immer weiter hinausgeschoben wird. So scheint auch in der Charta ein Interessenzwiespalt vorzuliegen: die kapitalhungrigen Länder unterzeichneten in der Hoffnung, daß die Übergangsbestimmungen zu Dauererscheinungen würden, während die USA. eine Verkürzung dieser Periode anstreben — zwei entgegengesetzte Spekulationen in Hinblick auf ein weltwirtschaftliches Gleichgewicht.

Der zweite Einwand richtet sich grundsätzlich gegen die Konstruktion der Charta: In der Weltwirtschaft vor 1914 bestanden starke Tendenzen zu einem weltwirtschaftlichen Gleichgewicht, gefördert durch die Stabilität der Währungsverhältnisse und elastische, d. h. anpassungsfähige Weltmarktpreise. Bei einer generellen Unausgeglichtheit einer Volkswirtschaft wurde die Parität der Währung verändert, bei einer partiellen ein Zollschatz eingebaut, oder es wandelte sich die Wirtschaftsstruktur. Jetzt will das Abkommen von Bretton Woods die Währungsverhältnisse stabilisieren und die Welthandelscharta den internationalen Handel, d. h. die Umsätze fördern bei möglichst stabilen, den Kosten entsprechenden Preisen. Im Gegensatz zur Zeit vor 1914 will man aber als Ausgleichsmittel von Zahlungsbilanzstörungen, die eine allzu große Verschuldung durch übermäßige Mehrimporte darstellen, nur die Einfuhrkontingentierung, nicht aber den Zollschatz anwenden. Dieser soll vielmehr durch Vereinbarungen auf ein Mindestmaß abgebaut werden. — Unseres Erachtens wäre hier eine gewisse Elastizität bei der Wahl der Mittel zweckmäßiger, denn nach der gegenwärtigen Konstruktion der Charta wird die Anwendung von Restriktionen eher gefördert als gehemmt.

Eine Grundforderung der Charta müßte die Verpflichtung zum langfristigen Ausgleich der Zahlungsbilanz sein. Denn gerade aus deren Unausgeglichenheit ergibt sich die Forderung zur Importbeschränkung. Die Ursache ist zumeist eine zu hohe kaufkräftige Nachfrage, die nicht durch die Produktion des Binnenlandes, sei es direkt oder im Austausch gegen andere Güter, gedeckt werden kann. Marktwirtschaftlich müßte die erforderliche Angleichung durch eine entsprechende Veränderung der Preise, des Wechselkurses oder beider erfolgen. Stattdessen setzen aber Importrestriktionen und Rationierung ein. Diese sind soweit zweckmäßig, als sie schwere Störungen durch den Anpassungsprozeß abfangen und in Richtung auf das Gleichgewicht wirken, nicht aber, wenn sie den Ausgleichsprozeß als solchen hemmen. Die große Gefahr, daß eine dauernde Wechselbeziehung zwischen Abwertung und Inflation einsetzt, soll durch die Weltwährungsvereinbarungen gebannt werden. Da die Übergänge zwischen einer kurzfristigen Zahlungsbilanzstörung, wie sie normalerweise der Weltwährungsfonds ausgleichen sollte, und einer dauernden strukturellen Unausgeglichenheit fließend sind, erst nachträglich bemerkbar werden und deshalb stärkere Ausgleichsvorgänge auszulösen pflegen, bleibt die sinnvolle Kombination von Welthandels- und Weltwährungsregeln trotz entsprechender Absprachen wohl immer eine kaum zu überbrückende Nahtstelle im System und ein Gefahrenherd erster Ordnung.

Zu beachten ist ferner, daß Planwirtschaftsländer ihre Außenhandelspolitik so auszurichten vermögen, daß eine dauernde leichte Passivität der Zahlungsbilanz besteht und damit ein Freibrief für die Importbewirtschaftung ausgestellt wird. — Weit über das Ziel schießt hingegen die Behauptung hinaus, daß Zahlungsbilanzschwierigkeiten bei einer Planwirtschaft systemnotwendig wären. — Wie bereits erwähnt, sollen Zölle weitgehend abgebaut werden. Dadurch sollen nicht nur Handelsschranken beseitigt werden, sondern man will auch Verfälschungen des Weltpreissystems zum Nachteil einer optimalen internationalen Arbeitsteilung verhindern. In gleicher Richtung ist ein grundsätzliches Verbot von Exportsubventionen zu verstehen. — Zweifel hinsichtlich der Funktion des Preismechanismus wurden bei Rohstoffen anerkannt und führten zur Genehmigung der Stabilisierung von Rohstoffpreisen, wie sie beispielsweise die Amerikaner zugunsten ihrer Landwirtschaft durchführen. Die Amerikaner beantragten auch die Einfügung einer Notstandsklausel, die besagt, daß ein Land von seinen Verpflichtungen gegenüber der Charta entbunden werden kann, falls auf Grund einer unvorhergesehenen Entwicklung die heimische Produktion ernstlich gefährdet würde.

Monopolpolitik

Um das freie Spiel aller wirtschaftlichen Kräfte auf alle Märkte wirken zu lassen, sollten nicht nur die staatlichen Handelsbeschränkungen abgebaut werden, sondern auch die privatwirtschaftlichen. So enthält die Charta eine allgemeine Kampfansage gegen

ationale und internationale Kartelle und Monopole, der sich die einzelnen Mitgliedstaaten durch eine entsprechende Antikartellgesetzgebung anzuschließen haben. Gewisse Ausnahmen können insbesondere in den Dienstleistungsgewerben gestattet werden, falls sie für den internationalen Handel zweckmäßig sind. Durch die Genehmigung zwischenstaatlicher Rohstoffabkommen wird der Grundsatz des freien Wettbewerbes allerdings auf einem äußerst wichtigen Gebiet durchbrochen. Damit wurde die Notwendigkeit einer Überbrückung von langfristigen Unausgeglichenheiten in Produktion und Absatz, von übermäßigen Lagerbeständen und untragbaren Preisschwankungen anerkannt, da sonst schädliche Rückwirkungen auf die allgemeine Politik einer wirtschaftlichen Expansion entstehen können. Sobald eine Kommission der ITO, das Versagen der marktwirtschaftlichen Kräfte auf einem bestimmten Rohstoffmarkt festgestellt hat, sollen unter gleichberechtigter Hinzuziehung der Produktions- und Konsumländer entsprechende, auf fünf Jahre befristete Abkommen geschlossen werden; ihr Inhalt können Produktionsregelungen, quantitative Import- oder Exportkontrollen oder Preisregelungen sein.

Auch bei diesen Abkommen besteht wiederum die Gefahr einer Verewigung derartiger Bewirtschaftungsmaßnahmen, da Rohstoffe nach Ansicht der Interessenten entweder allzu knapp sind und „gerecht“ verteilt werden müssen oder ein Überangebot vorhanden ist. Notwendig sind die Abkommen aber, um die bestehenden internationalen Kartelle abzulösen, bei denen zumeist nur die Wünsche der Produzenten berücksichtigt werden. Falls die Charta alle Rohstoffabkommen geächtet hätte, wären sie trotzdem in Krisenzeiten wieder erstanden, und zwar außerhalb jeder Kontrollmöglichkeit. — Das in diesen Bestimmungen verankerte planwirtschaftliche Element findet vor allem in Bergbau- und Agrarkreisen Anerkennung; selbst in den USA. setzen sich gegenwärtig starke Kräfte für eine Regelung des Weltmarktes für Weizen, Zucker, Wolle, Gummi, Kupfer, Zinn, Blei, Baumwolle ein, um einige wichtige Waren zu nennen. Das Weltweizenabkommen gilt als das erste den Forderungen der Welthandelscharta entsprechende Abkommen. Nicht näher soll hier auf ausführliche Bestimmungen über Freiheit des Transits, über Antidumpingzölle, über Standardisierung von Zollvorschriften hinsichtlich der Bewertung der Güter, über Zollgebühren, Ursprungszeugnisse usw. eingegangen werden, handelt es sich doch in erster Linie um verwaltungstechnische Fragen, deren internationale Regelung dringend notwendig war.

Die Internationale Handelsorganisation

Zur dauernden Sicherung der Abmachungen von Havanna wurde die Gründung einer Internationalen Handelsorganisation vereinbart. Zu ihren Funktionen gehört die Sammlung, Sichtung und Veröffentlichung von Informationen über den internationalen Handel, Beratung der Mitglieder, Empfehlung und Förderung von bi- und multilateralen Abkommen, die im Ein-

klung mit den Zielen der Charta stehen, sowie die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Ferner hat sie in allen Fällen, in denen Mitglieder die Anwendung von Ausnahmegenehmigungen beantragen, die Berechtigung zu prüfen. Streitigkeiten sollen geschlichtet werden, evtl. unter Hinzuziehung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag; wichtig ist auch die Klärung, ob bei gewissen Tatbeständen Verstöße gegen die Charta vorliegen.

Das wichtigste Gremium der I. T. O. ist der Exekutivrat, der aus 18 für die Dauer von drei Jahren gewählten Mitgliedern bestehen soll. Einen ständigen Sitz sollen hier die USA., England, Frankreich, Kanada, die Beneluxstaaten, China und Indien haben. Vorsorglich hat man einen weiteren ständigen Sitz für die UdSSR. reserviert.

DIE BEDEUTUNG DER HAVANNA-CHARTA FÜR DIE GEGENWART

Seit der feierlichen Unterzeichnung des Schlußprotokolls im März 1948 sind zwei Jahre verstrichen; das ist die Hälfte der im Text angegebenen Übergangszeit für Anpassungsmaßnahmen. Ratifiziert haben das Abkommen bis jetzt nur zwei freiheitsliebende, im Welthandel belanglose, wirtschaftlich und ideologisch stark von den USA. abhängige Negerrepubliken, Liberia und Haiti. Lediglich unter dem Druck des Marshallplanes erkannten die 16 am ERP. beteiligten europäischen Länder de facto die Charta an. Alle anderen Länder verhalten sich abwartend. Falls in diesem Sommer die USA. das Vertragswerk unterzeichnen, wird sich vermutlich das Bild bald ändern. Bislang sieht es aber noch immer so aus, als ob die Konferenz von Havanna lediglich die lange Kette von Mißerfolgen internationaler Handelskonferenzen verlängern wird, beginnend mit der Brüsseler Finanzkonferenz im Jahre 1920 über die Genfer Weltwirtschaftskonferenz von 1927 bis zur Londoner im Jahre 1933. Allen diesen Konferenzen gegenüber hat das Ergebnis von Havanna jedoch den Vorzug, über allgemeine Resolutionen hinaus zu einem ausgefeilten und ausgefeilsten Netzwerk von Welthandelsvorschriften gekommen zu sein.

Wirksam im Sinne der Charta sind gegenwärtig die für vorbereitende Aufgaben eingesetzte Interims-Kommission und die Genfer Vereinbarungen (GATT.) von 1947. Während die Amerikaner die Ansicht vertraten, daß Konferenzen, die lediglich die Aufhebung von Zoll- und Handelsbeschränkungen zum

Thema hätten, von vornherein zum Scheitern verurteilt seien, zeigte es sich bald, daß vorerst nur diese Bestimmungen der sogenannten „kleinen Welthandelscharta“ erfolgreich waren. Der Abbau von Zollschränken kann verhältnismäßig leicht zugesichert werden, so lange den Staaten noch das wesentlich wirksamere Mittel der Devisenbewirtschaftung und Kontingenterteilung zur Verfügung steht. Das GATT. schreibt vor, daß bei Anwendung der Ausweichklausel wegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten die anderen Teilnehmerstaaten informiert werden müßten. Dies taten bis jetzt England, Indien, Pakistan, Australien, Neuseeland, Ceylon, Südrhodesien und Chile; weitere Länder werden vermutlich folgen. Andererseits gelang es einmal, den Kreis der Teilnehmerstaaten zu vergrößern und zweitens die Geltungsdauer des Abkommens, das ursprünglich am 1. 1. 1951 ablaufen sollte, um drei Jahre zu verlängern. Über Dreiviertel des Welthandels sind nun durch ein gemeinsames multilaterales Zollabkommen erfaßt worden, das in seiner jüngsten Erweiterung im Vorjahr unterzeichnet wurde. Dabei sind weniger Zollsenkungen als Zollbindungen von Wichtigkeit. Wenn auch gegenseitige Zollzugeständnisse von großer Bedeutung sind, so darf doch folgendes nicht vergessen werden: Die USA. bauen allmählich ihr Hochschutzzollsystem aufgrund gegenseitiger Abmachungen ab. Theoretisch erhalten sie so gleich hohe Exportvorteile, wie sie Importkonzessionen einräumen. Dadurch verringert sich die Dollarlücke in keiner Weise. Das entscheidende Übel der Welthandelslage ist und bleibt aber diese Dollarlücke, deren Beseitigung die wichtigste Aufgabe ist. Hierzu trägt das GATT. nichts bei.

Konstruktiv wirken in dieser Richtung vor allem der Marshallplan und in Zukunft auch das „Punkt-Vier-Programm“ des Präsidenten Truman. Die Welthandelsorganisation bleibt vorläufig weiter im Hintergrund, bis einmal die Ausgangslage sich verbessert hat und zweitens die Ratifizierung erfolgt. Die möglichst freizügige Ordnung des Welthandels bleibt aber weiterhin ein Fernziel, dessen Erreichung sich lohnt, aber wesentlich schwieriger ist, als man in Havanna annahm. Erste Schritte auf diesem Wege sind erfolgt; ob sie weitere nach sich ziehen, hängt von der allgemeinen Wirtschaftslage und den politischen Spannungen ab. Die Schwierigkeit der Aufgabe zeigt das im Kleinen durchgeführte Experiment der Liberalisierung des westeuropäischen Handels, das im Einklang mit der Welthandelscharta den Abbau der Kontingente und die Austauschbarkeit der Währungen erstrebt.

Summary: The realization of the Havana Charter. The Havana Charter intended, by means of a framework of plans to guarantee to all, free and equal access to all markets of the world. Even if the compromise brought about between 50 nations after three years' discussion leaves

Résumé: La réalisation de la Charte de Havanne. L'idée de la Charte de Havanne était d'assurer au moyen d'une planification de cadre à toutes les nations les mêmes droits pour l'accès libre à tous les marchés du monde. Quoique la solution de compromis, issue des trois années

Resumen: La realización de la Carta Habana. Por medio de planes de marco la Carta Habana intentó el garantizar para todas las naciones igual acceso a todos los mercados mundiales. Aunque el compromiso, logrado entre 50 naciones después de negociaciones que duraron tres

sufficient loop-holes to dodge the fundamental principles, it should be highly valued as the first step towards securing the competition of efficiency in world trade. However, it is often argued that the Charter represents rather a legalization of exceptions than a first step towards the aim. The adulteration of the fundamental conceptions can be understood as a result of the different areas of interest in the individual economies. After summarizing the history of the Charter its main points are presented and criticised. For the first time the problem of full employment has been tackled recognizing that diminishing employment is always a symptom of economic crises and that the resulting autonomous boom policy has in many cases contributed to the destruction of a uniform world market. From the common interest of an expedient utilization of man-power and raw materials originates the task to reconstruct war-damaged and undeveloped areas. The Charter provides the frame for an international cooperation in these fields. The nucleus of the Charter is formed by the commercial agreements. It legalizes, during the transitional period, hitherto deprecated discriminations in order to meet the existing inequalities. As a result a dissension of interests becomes visible in that the countries eager for capital would like the transitional regulations to be permanent, whilst the capitalist countries aspire to shorten this period. Moreover, according to the present construction, the application of restrictions seems to be supported rather than hindered. Through the approval of international raw material agreements the principle of free competition has been broken down in an important field. There is also the danger in this case of such controlling measures being perpetuated. The order of a free world trade remains a remote aim more difficult to be attained than it was presumed in Havana.

de discussions entre 50 nations, offre des échappatoires pour contourner ses principes fondamentaux, elle devrait être regardée comme le premier pas vers l'assurance du libre concours dans le commerce mondial. Mais on entend dire souvent que la Charte représente une légalisation de cas exceptionnels plutôt qu'un premier pas vers le but. Cette effaçage de la conception de base s'explique par les intérêts différents des économies nationales. Après un résumé des faits précédents, l'auteur définit les devoirs principaux de la Charte et les critique sobrement. C'est par la Charte que le problème du plein emploi est traité par la première fois dans l'idée que l'emploi décroissant est toujours un symptôme pour des crises économiques, et qu'il engendre cette politique de conjoncture autonome qui souvent a été le facteur décisif pour la décomposition d'un marché mondial uni. L'intérêt commun dans l'utilisation convenable des forces humaines et des matières premières dicte la tâche de la reconstruction des régions dévastées et du développement des régions arriérées. La Charte fournit le cadre pour une collaboration internationale dans ces domaines. Les conventions politico-économiques forment le fond de la Charte. Afin de répondre aux conditions différentes, elle légalise pour une époque transitoire des discriminations interdites. Ceci crée un désaccord d'intérêts. Les pays ayant besoin de capitaux désirent la prolongation à l'infini, tandis que les pays munis de capitaux demandent que ce délai soit abrogé. D'ailleurs selon le maniement actuel des dispositions il semble que l'application de mesures restrictives est encouragée. Par l'autorisation de conventions entre plusieurs états au sujet de matières premières, le principe du libre concours est abandonné dans un domaine important. Ici de même se dresse la menace de voir s'éterniser de telles mesures administratives. L'organisation du marché mondial libre reste toujours un but à longue échéance, plus difficile à atteindre qu'on le croyait à Havanne.

años, ofrezca muchas posibilidades para eludir los principios fundamentales, se debiera reconocer que esto constituye el primer paso hacia la garantía de la eficiencia competitiva en el comercio mundial. Pero se ha objetado a menudo que la Carta en primer lugar legalice las excepciones. La adulteración de los conceptos básicos origina en los diferentes intereses de las economías individuales. Después de tratar acerca de la historia de la Carta se consideran críticamente los puntos principales. Por primera vez se atiende la cuestión de la ocupación total reconociendo el hecho de que un retroceso de la ocupación es un síntoma de una crisis económica y que la resultante autónoma política coyuntural ha contribuido en muchos casos a la destrucción de un mercado mundial uniforme. Del común interés en la conveniente explotación de la mano de obra y materias primas se origina la tarea de reconstruir los países menos desarrollados y estropeados por la guerra. La Carta suministra el marco para una cooperación en este campo. Los acuerdos comerciales forman el núcleo de la Carta. Durante el período transitorio la Carta legaliza las distinciones, anteriormente detestadas, con el fin de hacer frente a los existentes desequilibrios. Este fenómeno revela una división de intereses, pues los países ansiosos de capitales brindarían una perpetuación del período transitorio. Por otra parte los países capitalistas apetecen un acortamiento de este período. Además parece que la estructura presente más favorece la aplicación de restricciones. Parece que el principio de la libre competencia ha sido roto por la aprobación de acuerdos internacionales en lo que se refiere a materias primas. También en este caso existe el peligro de una perpetuación de tales medidas de control. El régimen del mercado mundial libre queda al fin muy distante pues su logro es más difícil de lo que se previó en Habana.