

Molsberger, Josef; Kotios, Angelos

**Working Paper**

## Ordnungspolitische Defizite des GATT

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 6

**Provided in Cooperation with:**

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

*Suggested Citation:* Molsberger, Josef; Kotios, Angelos (1990) : Ordnungspolitische Defizite des GATT, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 6, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104962>

**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.*

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Ordnungspolitische Defizite des GATT**

Josef Molsberger und Angelos Kotios



**Tübinger Diskussionsbeiträge**

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Ordnungspolitische Defizite des GATT**

Josef Molsberger und Angelos Kotios

Diskussionsbeitrag Nr. 6

August 1990

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar  
Mohlstraße 36, D-7400 Tübingen

## Ordnungspolitische Defizite des GATT\*

### I. Der Befund: Ordnungspolitische Heterogenität und Lücken im GATT-Regelwerk

#### 1. Zwiespältige Erfolgsbilanz des GATT

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 wird von kritischen Beobachtern zwiespältig beurteilt. Legt man das Werturteil einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik und eines freien internationalen Handels zugrunde, so werden die ersten zwei Jahrzehnte des GATT im allgemeinen als erfolgreich angesehen. Skeptisch, ja sogar negativ werden dagegen die beiden letzten Jahrzehnte des GATT beurteilt (vgl. etwa Gröner und Schüller, 1989, S. 431 ff.).

Die internationale Handelsordnung der Nachkriegszeit hat zweifellos bis Anfang der 70er Jahre einen Beitrag zur Liberalisierung des Handels und zur Stabilisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen geleistet. Es ist allerdings schwer nachzuweisen, inwieweit dies auf das normative und prozedurale Regelwerk des GATT oder auf andere Variablen wie liberale Grundeinstellungen im Westen, Führung der USA, günstige wirtschaftliche Entwicklung und Handelsstrukturen zurückzuführen ist. Mit Ausnahme weniger Kritiker (z.B. Strange, 1985, S. 233 ff.) wird allgemein nicht angezweifelt, daß das GATT folgende Funktionen erfüllt hat<sup>1</sup>:

- Der institutionelle und normative GATT-Rahmen hat offensichtlich den Abschluß von Handelsvereinbarungen erleichtert und seine Kosten gesenkt (Finlayson und Zacher, 1981, S. 599).

- Die GATT-Verpflichtungen haben in manchen Fällen die Staaten davon abgehalten, protektionistische diskriminierende Maßnahmen einzuführen (Finlayson und Zacher, 1981, S. 599; Hudec, 1987, S. 166). Der Disziplinierungszwang völkerrechtlicher Handelsregeln kann allerdings nicht befriedigend empirisch überprüft werden.
- Ob und inwieweit die liberalen Normen und Regeln des GATT den nationalen Regierungen im Kampf gegen die protektionistischen Forderungen bestimmter Interessengruppen Rückhalt gewährt haben, kann ebenfalls nicht quantitativ erfaßt werden. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, daß Regierungen sich nicht selten auf die GATT-Bestimmungen berufen, um protektionistische Ansprüche der Vertreter von Partikularinteressen abzuweisen (Finlayson und Zacher, 1981, S. 600; Senti, 1987, S. 198 ff.).
- Es ist eindeutig, daß vor allem kleine, offene Volkswirtschaften von der allgemeinen Einhaltung der liberalen GATT-Grundsätze profitieren. Trotz des ausschlaggebenden Einflusses der großen Länder auf Entwicklung und Funktionieren der Welthandelsordnung hat das GATT kleineren Ländern die Möglichkeit eröffnet, bei wichtigen internationalen handelspolitischen Verhandlungen mitzuwirken. Im Vergleich zu einem Zustand des Bilateralismus bedeutet das zweifellos eine Aufwertung ihres wirtschaftsdiplomatischen Einflusses.
- Durch den Abbau der Zölle im Rahmen der sieben GATT-Runden und durch die Beseitigung vieler nichttarifärer Handelshemmnisse wurde das Ziel der Handelsliberalisierung vorangetrieben. Dies hat die Integration der Weltmärkte gefördert und handelsschaffende Effekte ausgelöst (Senti, 1987, S. 194 ff.). Das GATT-System konnte Stabilität, Kontinuität und Sicherheit der Welthandelsbeziehungen gewährleisten (Senti, 1987, S. 206; Blackhurst u.a., 1977, S. 9).

Eine Reihe von Faktoren haben das anfängliche gute Funktionieren des GATT-Regelsystems erheblich unterstützt. Dazu zählen:

- Die Bereitschaft der USA, zum Zwecke des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der politischen Stärkung des Westens in der Anfangsphase das Trittbrettfahrerverhalten anderer GATT-Staaten zu tolerieren. So z.B. akzeptierten die Vereinigten Staaten in den ersten Nachkriegsjahren (bis zur Einführung der Konvertibilität in Europa im Jahre 1958) aus außenpolitischen Gründen zahlungsbilanzmotivierte diskriminierende mengenmäßige Handelsbeschränkungen und protektionistische

Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen der europäischen Länder (Pomfret, 1988, S. 69 ff.).

- Der Integrationswille vieler westlicher Regierungen (Curzon und Curzon-Price, 1976, S. 200). Die Führungseliten in vielen westlichen Staaten wollten den Autarkiezustand und die politische Isolation ihrer Länder durch eine engere politische und ökonomische Zusammenarbeit überwinden (Molsberger, 1983, S. 182). Die negativen Erfahrungen mit der weltwirtschaftlichen Anarchie der Zwischenkriegszeit, mit den totalitären Regimen in einigen Ländern und mit den Kriegswirtschaften haben zur Verbreitung liberaler Auffassungen wesentlich beigetragen.
- Die Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan (Shonfield, 1976, S. 1 ff.) sowie die Einführung einer "exportorientierten Wachstumspolitik" in den meisten relativ kleinen Staaten des Westens.
- In einem Prozeß stetigen Wachstums war die Anpassungsflexibilität der Gesellschaften groß genug, so daß die durch die stufenweise Außenhandelsliberalisierung hervorgerufenen Anpassungsprobleme relativ reibungslos bewältigt werden konnten (Molsberger, 1983, S. 182). Außerdem war nach dem Krieg in vielen westlichen Ländern ein sozialer Konsens erreicht, der die binnen- und außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen stabilisiert hatte.
- Die ersten Liberalisierungserfolge hatten sich positiv ausgewirkt, so daß der Liberalisierungsprozeß eine Eigendynamik entwickelte (Curzon und Curzon-Price, 1976, S. 154; Winham, 1986, S. 396). Die von vielen Ländern angestrebte Strategie des exportorientierten Wachstums hat sich in diesem Rahmen als erfolgreich erwiesen.
- Die Entwicklungsländer konnten zunächst relativ leicht in das GATT-System integriert werden, da die damalige internationale Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vorwiegend komplementärer Natur war. Darüber hinaus haben sich die Intensivierung des intra-industriellen Handels zwischen den Industrieländern, die zunehmende Internationalisierung der Produktion und die Expansion des "intra-firm"-Handels, die durch die Stabilisierung der internationalen Rahmenbedingungen begünstigt wurden, auf die Liberalisierung des internationalen Handels positiv ausgewirkt<sup>1</sup>.

Trotz einer Reihe von Problemen hat das GATT bis Anfang der 70er Jahre seine Ziele mehr als erwartet erreicht (Müller, 1983, S. 55 ff.; Senti, 1986,

S. 70 ff.). Mit Hilfe des GATT wurde die Liberalisierung des internationalen Handels beschleunigt. Das Ergebnis der Liberalisierung war die Reintegration der Weltwirtschaft und die Expansion des Welthandels in einem Rahmen der Stabilität, Rechtssicherheit und Transparenz.

Die außenhandelspolitische Szene änderte sich seit Anfang der siebziger Jahre. Eine neue merkantilistische Tendenz breitete sich in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen aus (Willgerodt, 1987a, S. 4 ff.; Lorenz, 1981, S. 10 f.). Der ökonomische Nationalismus gewann wieder an Boden (Hieronymi, 1979). Angesichts der Wachstumsschwäche und der Zwänge zum Strukturwandel - wegen der Ölpreis-Schocks, des Auftretens neuer Handelsnationen am Weltmarkt und der Anpassung lange verzerrter Wechselkurse - haben die protektionistischen Interessengruppen immer stärker die Binnen- und Außenwirtschaftspolitik zu ihren Gunsten beeinflußt. Die Regierungen versuchen seither, mit Hilfe eines selektiven Außenhandelsprotektionismus und mit Erhaltungssubventionen die Krisenbereiche vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Die liberalen Prinzipien des GATT werden immer weniger beachtet. Dies gilt insbesondere für das Prinzip der Nichtdiskriminierung und des Verbots nicht-tarifärer Handelshemmnisse (vgl. Tumlir, 1982, S. 29 ff.). Das GATT konnte die Expansion des Neo-Protektionismus nicht verhindern.

## 2. Ordnungspolitische Widersprüche im GATT-Regelwerk

Der Neo-Protektionismus ist dadurch möglich geworden, daß manche Bestimmungen des GATT in der Praxis aufgrund einer "schweigenden Konspiration" der Staaten nie konsequent angewandt worden sind. Die neuen protektionistischen Techniken, sogenannte "Grauzonenmaßnahmen" wurden am GATT vorbei entwickelt. So widersprechen z.B. die diskriminierenden "Selbstbeschränkungsabkommen" Art. I, Art. XI:1 und Art. XIII des GATT (Petersmann, 1988a, S. 23 ff.). Die Verbreitung der "Selbstbeschränkungsabkommen" während der letzten Jahre ist u.a. darauf zurückzuführen, daß die Wirkung des GATT-Streitbeilegungsmechanismus in der Praxis asymmetrisch und mangelhaft ist (Jackson, 1980, S. 27 ff.; Patterson, 1986, S. 190). Der Versuch, einen Handelskonflikt zwischen zwei ungleich starken Staaten auf bilateraler Basis (Art. XXIII) zu regeln, kann dazu führen, daß der handelspolitisch schwache Partner auch eine für ihn

nicht zufriedenstellende Lösung akzeptiert, da sein Vergeltungspotential irrelevant ist (Wiemann, 1983, S. 102). Wegen dieser Asymmetrie im Streitbeilegungsmechanismus des GATT hält ein exportabhängiges Land den Abschluß eines "Selbstbeschränkungsabkommens" für das kleinere Übel und verzichtet auf ein auswegloses, zeitaufwendiges Verfahren, d.h. auf sein Klagerecht.

Daß diese offenen Verstöße gegen elementare Grundsätze des GATT sich so verbreiteten, ist in der Eigenart des GATT-Regelwerks begründet. Der wichtigste Grund dafür ist die innere Widersprüchlichkeit der GATT-Bestimmungen (Finlayson und Zacher, 1981, S. 593). Einerseits enthält das GATT liberale Grundprinzipien, die zur Gewährleistung eines freieren internationalen Handels beitragen sollen. Andererseits umfaßt es zahlreiche Ausnahmen, die einen Verstoß gegen jedes Prinzip erlauben (Werner, 1987, S. 43 ff.). Die Ausnahmebestimmungen des GATT wirken den liberalen Prinzipien entgegen und können zu mehr Protektion statt zu mehr Handelsfreiheit führen.

Jede funktionsfähige Wirtschaftsordnung bedarf zweifellos regulierender Maßnahmen zur Beseitigung unerwünschter Externalitäten und zur Stärkung ihres Zusammenhaltes. Diese regulierenden Maßnahmen sollten jedoch integrierte Bestandteile der Gesamtordnung sein, die die Realisierung der konstituierenden Prinzipien erleichtern. Viele der GATT-Ausnahmen erfüllen diese Voraussetzung nicht. Sie sind keine regulierenden Korrekturmaßnahmen, sondern eigenständige Ordnungsprinzipien, die in direktem Konflikt zu den liberalen Grundprinzipien des GATT stehen und dadurch die Welthandelsordnung spalten. Dies gilt insbesondere für die Zahlungsbilanzpolitischen und die entwicklungspolitischen Bestimmungen des GATT und die sektoralen Sonder-Regime. Sie bringen schwerwiegende Inkonsistenzen in das Vertragswerk.

(1) Im Falle eines Zahlungsbilanzungleichgewichts erlaubt das GATT wert- und mengenmäßige Handelsbeschränkungen (Frank, 1987, S. 307 ff.; Eglin, 1987, S. 1 ff.). So kann nach Artikel XII jeder Staat protektionistische Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz beibehalten oder neu erlassen, um ungestört eine bestimmte inflationistische Wirtschaftspolitik zu verfolgen (Senti, 1986, S. 27; Finlayson und Zacher, 1981, S. 570). Dadurch wird das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts relativiert, die

Politik der Symptombekämpfung international legitimiert und der Außenhandelspolitik die Rolle der Feuerwehr zugewiesen. Es wird hier übersehen, daß die Beseitigung eines Leistungsbilanzdefizits bei festen wie bei flexiblen Wechselkursen eine Änderung des wirtschaftspolitischen Kurses des Defizitlandes verlangt, mit dem Zweck, das Verhältnis zwischen Gesamteinkommen und Gesamtaborption zu verbessern, d.h. die gesamtwirtschaftliche Ersparnis zu erhöhen (Kotios, 1986, S. 221 ff.).

Auf problematisch ökonomischen Hypothesen fußen auch die zahlungsbilanzpolitischen Bestimmungen von Art. XIV und XVIII. Art. XIV erlaubt eine diskriminierende Beschränkung des Außenhandels eines Defizitlandes aufgrund der knappen Währungsreserven. Art. XVIII geht davon aus, daß die Zahlungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer eine natürliche, schicksalhafte Folge ihres Entwicklungsstandes seien. Diese Artikel basieren auf zwei Varianten der "motivierten Zahlungsbilanztheorie", deren Unhaltbarkeit seit langem theoretisch und empirisch bewiesen worden ist (Haberler, 1970, S. 48 ff.; Willgerodt, 1978a, S. 215 ff.)

(2) Eine weitere ordnungspolitische Inkonsistenz ist in den entwicklungspolitischen Bestimmungen des GATT zu finden. Hier charakterisiert das GATT selbst seine liberalen Grundprinzipien als "Wachstumshemmnis" (Tumlir, 1986, S. 108).

Der entwicklungspolitische Ansatz des GATT stützt sich auf eine Fehlkonzeption. Die Sonderstellung der Entwicklungsländer im GATT, d.h. der Verstoß gegen alle liberalen Ordnungsgrundsätze, wird als Entwicklungspolitik verstanden. Interventionistische Außenhandelspraktiken der Entwicklungsländer werden (z.B. in Art. XVIII) als legitimes entwicklungspolitisches Instrument zugelassen. Aufgrund dieser Legalisierung griffen fast alle Entwicklungsländer zum Außenhandelsprotektionismus. Durch die GATT-Ausnahmen wurde der Einfluß protektionistischer Gruppen auf den handelspolitischen Entscheidungsbildungsprozeß in den Entwicklungsländern gestärkt: "To the extent that it is successful, the non-reciprocity doctrine tends to remove the major incentive that export industries have... for opposing protectionist trade policies at home" (Hudec, 1987, S. 171).

(3) Eine wichtige Ausnahme enthält Art. XI:2c) des GATT, der flankierende protektionistische Maßnahmen zur Unterstützung der inländischen

Agrarpolitik zuläßt. Darüber hinaus sind Exportsubventionen zur Förderung des Verkaufs überschüssiger Agrarerzeugnisse durch die Bestimmungen des GATT-Artikels XVI erlaubt (Tangermann, 1987, S. 96 ff.). Der Inhalt dieses Artikels sowie die agrarpolitische Praxis der meisten Staaten haben dazu geführt, daß das Prinzip der komparativen Kostenvorteile im Handel mit Agrarerzeugnissen nicht gilt. Jeder Staat hat die Möglichkeit, uneingeschränkt Schutzmaßnahmen zugunsten seiner Agrarwirtschaft zu treffen.

(4) Zu den ordnungspolitischen Widersprüchen trägt auch Art. XIX bei. Diese Schutzklausel geht von der Annahme aus, der Abbau des Protektionismus, d.h. der freiere Handel, könne die Wirtschaft des liberalisierenden Landes schädigen. Unabhängig von den Unbestimmtheiten und den vagen Formulierungen, die die Schutzklausel enthält und die zum Teil für ihre Inoperabilität verantwortlich sind (Senti, 1986, S. 240 ff.; Smeets, 1987, S. 13 ff.), zeigt der Inhalt von Art. XIX, daß der Schutz bestimmter Wirtschaftssektoren im GATT als vorrangig angesehen wird. Die nach Art XIX mögliche Erhöhung des Protektionsniveaus soll den Anpassungsdruck ausschalten und zur Erhaltung eines Wirtschaftszweiges beitragen. Dabei wird übersehen, daß die Handelsliberalisierung - wie jeder Wettbewerbsprozeß - mit der Verdrängung ineffizienter Produzenten verbunden sein muß und daß eine "unvorhergesehene Entwicklung" ein Signal für eine bereits eingetretene Verschiebung der komparativen Vorteile darstellen kann.

(5) Gemeinsames Charakteristikum aller Schutzmaßnahmen des GATT ist ihre einseitige Produzentenorientiertheit (Flassbeck, 1985, S. 14; Franzmeyer u.a., 1987, S. 172), die im Widerspruch zu den einem marktwirtschaftlichen Lenkungssystem - wie auch dem Freihandel - prinzipiell zugrundeliegenden Werturteilen steht. Die Interessen einer Vertragspartei, von denen im GATT öfters die Rede ist, sind nicht die Interessen einer ganzen Gesellschaft, sondern die Interessen einer bestimmten Produzentengruppe, die der Staat durch Eingriffe in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsprozess schützen will. In Analogie zu den nationalen Außenrechtsordnungen und -praktiken enthält das GATT keine Bestimmungen zugunsten derjenigen, die vom freien internationalen Handel Vorteile haben (Finger, 1989, S. 322).

Diese asymmetrische Behandlung der vom internationalen Handel betroffenen Wirtschaftssubjekte kann auf die latente merkantilistische Grundorientierung der Staaten zurückgeführt werden, die ihren Niederschlag in der ordnungspolitischen Konzeption des GATT gefunden hat.

### 3. Wirtschaftspolitische Autonomie der nationalen Regierungen versus internationale Verhaltensregeln

Die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene Welthandelsordnung enthält keine Regeln, die die wirtschaftspolitische Souveränität der Nationalstaaten wirksam beschränken. In der Verpflichtung zu freiem internationalen Handel sehen die Regierungen eine Einschränkung ihrer binnenwirtschaftspolitischen Autonomie. Im GATT wird daher den Staaten das Recht zuerkannt, sich im Falle eines wirtschaftspolitischen Konflikts - z.B. zwischen dem Vollbeschäftigungsziel und dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts - von den GATT-Verpflichtungen zu befreien (Berg, 1976, S. 60).

Somit sind in der Praxis der Staaten die GATT-Bestimmungen den nationalen Rechtsnormen untergeordnet. Ihre direkte Anwendung in den nationalen Rechtssystemen wird nicht akzeptiert, da sie eine Einschränkung der Souveränität bedeuten würde (Tumlrir, 1983, S. 71 ff.; Petersmann, 1988b, S. 239 ff.). Daher kann man die GATT-Bestimmungen kaum als ein System verbindlicher Ordnungsregeln bezeichnen. Es bestehen zu viele Möglichkeiten, die Ordnungsprinzipien zu umgehen.

Darüber hinaus verfügt das GATT über keine autoritative Auslegung seiner Regeln (Tumlrir, 1983, S. 81; ders., 1985a, S. 320 f.). Art. XXII und XXIII des GATT überlassen es den einzelnen Vertragsparteien, im Rahmen eines grundsätzlich bilateralen Streitschlichtungsverfahrens die Einhaltung der GATT-Pflichten zu überwachen. Handelspolitisch und politisch schwache Vertragsparteien sind jedoch nicht in der Lage, in Konsultationen oder durch Sanktionen ihre großen Handelspartner zu disziplinieren. Das bedeutet, daß politisch oder wirtschaftlich dominante Nationen einen höheren Autonomiegrad bei der Verfolgung ihrer handelspolitischen Ziele haben. Neue GATT-Bestimmungen (z.B. die GATT-Kodices) gelten überhaupt nur für die Staaten, die ihrer Einführung zugestimmt haben (Jackson, 1980,

S. 47 f.). Dadurch wird ausgeschlossen, daß neue internationale Ordnungsregeln das Verhalten der Wirtschaftspolitik und die inneren Ordnungsstrukturen der nicht teilnehmenden Vertragsparteien tangieren.

Diese Gegebenheiten lassen den Schluß zu, daß das GATT nicht das nationale Protektionsniveau beschränkt. Darüber entscheiden die Staaten mit Rücksicht auf ihre allgemeine wirtschaftspolitische Zielsetzung und auf die möglichen Reaktionen der Handelspartner. Die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene internationale Handelsordnung - wie auch die internationale Währungsordnung - war daher "... weniger darauf ausgerichtet, die nationale Souveränität zu beschränken, als die Koordinierungserfordernisse zu institutionalisieren, die aus dem Spannungsverhältnis zwischen nationaler Autonomie und internationaler Wirtschaftsverflechtung resultieren" (Kloten, 1983, S. 382; vgl. auch Ruggie, 1982, S. 379 ff.). Durch eine solche Koordinierung sollten unerwünschte Störungen, die das egoistische Verhalten eines Staates auslösen würde, vermieden werden (Stein, 1982, S. 311 ff.). Eine so konzipierte Koordinierung kann durchaus zur Beilegung oder Vorbeugung zwischenstaatlicher Spannungen beitragen. Sie kann aber auch zu einer Zunahme des internationalen Dirigismus führen. Denn wirtschaftspolitische Koordinierung bedeutet fast immer, daß die Staaten ihre nationalen Dirigismen zum Zwecke der Konfliktvermeidung und nicht unbedingt zum Zwecke der Effizienzsteigerung kompatibel machen wollen.

#### 4. Die Heterogenität der nationalen Wirtschaftsordnungen und das Trittbrettfahrer-Problem

Ein besonderes Problem für die Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken und für die Aufstellung verbindlicher handelspolitischer Regeln stellt die mangelnde Gemeinsamkeit ordnungspolitischer Überzeugungen der GATT-Staaten dar. Je heterogener die nationalen Wirtschaftsordnungen sind, desto größer ist die Notwendigkeit gemeinsamer internationaler Ordnungsregeln, aber desto schwieriger die Einigung auf eine konkrete funktionsfähige Ordnungskonzeption.

Der Charakter der Welthandelsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg ist trotz des erheblichen amerikanischen Einflusses Ausdruck und Ergebnis eines Kompromisses zwischen Staaten mit divergierenden nationalen ordnungspo-

litischen Vorstellungen. Die Heterogenität der nationalen Wirtschaftsordnungen hat die GATT-Ordnung bereits während ihrer Entstehung wesentlich geprägt. Sie hat aber auch der Entwicklung der Welthandelsordnung und ihrer Funktionsfähigkeit gewisse Grenzen gesetzt und bis heute die Formulierung einer ordnungspolitisch konsistenten internationalen Ordnung verhindert.

Die immanenten Widersprüchlichkeiten des GATT-Systems sind zum Teil auf die besonderen Gegebenheiten zurückzuführen, die bei seiner Gründung nach dem Zweiten Weltkrieg herrschten. Das GATT entstand hauptsächlich als Kompromiß aus der amerikanischen internationalistischen, exportorientierten und der europäischen (britischen und französischen) protektionistischen Philosophie: "To put the matter simply, the GATT for the Americans was Article I; for the Europeans, it was Articles XII und XXIV" (Curzon, 1974, S. 36).

Eine grundsätzliche ordnungspolitische Dichotomie zwischen den Vertragsparteien charakterisiert das GATT auch heute noch. Allerdings verlaufen die Trennungslinien heute anders als zur Zeit der GATT-Gründung: Auf der einen Seite stehen Staaten mit mehr oder weniger marktwirtschaftlichen, d.h. dezentral geplanten Wirtschaftsprozessen. Nach dem Verständnis dieser Staaten ist eine auf Reziprozität beruhende Liberalisierung des Industriegüterhandels (mit Ausnahme der "sensiblen" Produkte!) grundsätzlich vorteilhaft (obwohl oft innenpolitische Gründe und ökonomische Strukturprobleme die Verfolgung dieser Maxime erschweren). Auf der anderen Seite stehen Länder mit weitgehender staatlicher Lenkung des Wirtschaftsprozesses oder einem ausgeprägten Interventionismus. Viele dieser Staaten lehnen den freien internationalen Handel ab, da sie ihn als eine Form des Imperialismus und Kolonialismus betrachten (Willgerodt, 1978b, S. 241). Diese Staaten, überwiegend Entwicklungsländer, sehen den Vorteil ihrer GATT-Teilnahme in der nichtreziproken Öffnung der Auslandsmärkte für ihre Exporte sowie in einer positiv diskriminierenden Behandlung (Präferenzen). Beides ist ihnen von den anderen Vertragsparteien im GATT - wenn auch z.T. nur zögernd - gewährt worden.

Zwischen Staaten der ersten und solchen der zweiten Gruppe sind infolgedessen die Vertragsbeziehungen im GATT nicht gleichgewichtig. Die zweite Gruppe ist von ihren vertraglichen Pflichten fast völlig befreit. Für

sie bestehen nur Rechte, die allerdings in der Praxis eingeschränkt werden können. Da das GATT aber von der Gruppe der nichtprivilegierten Mitgliedstaaten die Meistbegünstigung auch gegenüber der zweiten Gruppe verlangt, entsteht ein Trittbrettfahrerproblem (Curzon und Curzon-Price, 1986, S. 25; Hauser, 1983, S. 333). Dieses Trittbrettfahrerverhalten einer Gruppe von GATT-Mitgliedstaaten hat wiederum die Liberalisierungsbereitschaft einiger Partnerländer eingeschränkt. In einer merkantilistisch geprägten Welt führt das Vorhandensein einer großen Zahl von "Schwarzfahrern" (Braun, 1983, S. 12) dazu, daß die Kosten der Handelsliberalisierung auf der Basis des Meistbegünstigungsprinzips von den liberalisierenden Staaten als besonders hoch eingeschätzt werden (Finger, 1979, S. 421 ff.; Wijkman, 1986, S. 42). Demzufolge sinkt die Eigenmotivation für eine globale Öffnung der Märkte. Bei Zollverhandlungen versuchen die Staaten, die eine Handelsliberalisierung anstreben, ein Gleichgewicht zwischen den "Kosten" der gewährten und den "Vorteilen" der erhaltenen Konzessionen zu erreichen. Diese Staaten, die das öffentliche Gut "Liberalisierung des Welt Handels" anbieten, versuchen, die "Schwarzfahrer" vom Konsum dieses öffentlichen Gutes auszuschalten, indem sie die Ergebnisse der Handelsliberalisierung internalisieren (Finger, 1979, S. 426). Die Erfahrungen mit den Zollrunden, in die viele Entwicklungsländer nur als Nehmer eingetreten sind, bestätigen diese Verhandlungstaktik. So ist der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Rahmen der GATT-Runden weniger liberalisiert worden, als der Handel zwischen Industrieländern (Finger, 1979, S. 435; Camps und Diebold, 1983, S. 44).

Diese Zusammenhänge sind in der öffentlichen politischen Diskussion bisher kaum beachtet worden. Die Ursache für die ungleichgewichtige Liberalisierung wurde im allgemeinen nur darin gesehen, daß der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern heute schon weitgehend substitutiver Natur ist (Tussie, 1987, S. 57 ff.; Curzon und Curzon-Price, 1979a, S. 35). Das bedeutet, daß die Liberalisierung des Industriegüterhandels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern die Anpassungskosten in den Industrieländern erhöhen würde. Es ist also damit zu rechnen, daß sich inländische Unternehmen, die mit arbeitsintensiven Importgütern konkurrieren, gegen die Importliberalisierung organisieren. Dieser Interessenkonflikt tritt allerdings immer auf, wenn der internationale Handel eines Landes weiter liberalisiert wird. Im Normalfall, d.h. bei Geltung des GATT-Prinzips der Reziprozität, kann die Regierung eines liberalisierenden

Landes gegenüber den Protesten der durch den freien Handel negativ betroffenen Wirtschaftszweige auf die Chancen hinweisen, welche die gleichzeitige Liberalisierung der Partnerländer für die eigenen Exportsektoren bietet. Dieses Argument erleichtert die politische Durchsetzung der Liberalisierung. Es entfällt aber gegenüber Entwicklungsländern, die sich auf die ihnen im GATT zugestandene Nicht-Reziprozität berufen.

Die Einführung dieser Zweiklassen-Gesellschaft im GATT durch die Ausnahmebestimmungen für Entwicklungsländer hat Entwicklung und Struktur der internationalen Handelsbeziehungen stark beeinflusst. Die umfangreiche Gewährung von Handelspräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer und die dadurch verursachte Erosion des Meistbegünstigungsgrundsatzes haben dazu beigetragen, daß die Industrieländer selektive protektionistische nichttarifäre Maßnahmen gegenüber bestimmten Entwicklungsländern auf bilateraler Basis durchsetzen konnten (Hudec, 1987, S. 208 ff.; Curzon und Curzon-Price, 1979b, S. 387 f.). Andererseits haben sich manche Entwicklungsländer einer weiteren allgemeinen Liberalisierung der Industrieländermärkte widersetzt, da sie die Entwertung ihrer Handelspräferenzen befürchteten<sup>2</sup>, oder sie haben die Einführung protektionistischer Maßnahmen gegenüber Konkurrenten aus anderen Entwicklungsländern unterstützt. "Discrimination thus permits the building of a nice coalition of interested parties, all in favour of restricting trade. The losers, of course, are the economies of the developing countries being restrained, especially the smaller new producers in those countries. But against this kind of coalition, protest by the losers is a rather small voice." (Hudec, 1987, S. 216).

Die Unvereinbarkeit der ordnungspolitischen Konzeptionen der GATT-Staaten ist sehr deutlich am Ergebnis der Tokio-Runde abzulesen. Einmal sind die GATT-Kodices über die nicht-tarifären Handelshemmnisse nicht von allen Ländern unterzeichnet worden. So wurde z.B. das Übereinkommen über das Staatsbeschaffungswesen nur von der EG(9) und 11 anderen Industrieländern unterzeichnet. Die meisten Entwicklungsländer haben diese Kodices, trotz der zahlreichen Ausnahmen zu ihren Gunsten, nicht akzeptiert. Zum anderen waren sich auch die Industrieländer über den Inhalt der Kodices nicht ganz einig (Winham, 1986; Bercero, 1986, S. 163 f.). Dies erklärt sowohl die Inkonsistenzen, z.B. des Subventionskodex, als auch den praktisch unverbindlichen und unbestimmten Charakter der Kodices.

Die Kodices-Praxis des GATT hat vom Prinzip der Meistbegünstigung Abschied genommen. Ihre Bestimmungen gelten nur für die Unterzeichnerstaaten (Hufbauer u.a., 1980, S. 59 ff.).

Als Folge der differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer im GATT kann heute vom "GATT der zwei Geschwindigkeiten" gesprochen werden. Das GATT der ersten Geschwindigkeit betrifft die Beziehungen zwischen den Industrieländern und beruht auf den Grundsätzen der Meistbegünstigung und der Reziprozität. Das GATT der zweiten Geschwindigkeit regelt die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern; die Grundsätze der Präferenzierung und Reziprozität sind die Pfeiler dieser Beziehungen (Hudec, 1987, S. 56 ff.; Langhammer, 1987, S. 118 ff.).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß aufgrund der Heterogenität der nationalen Ordnungskonzeptionen mehrere widersprüchliche "GATT-Mini-Ordnungen", in sektoraler und regionaler Hinsicht, innerhalb des GATT entstanden sind und internationale Handelsbeziehungen balkanisiert wurden (Jackson, 1980, S. 52; Wijkman, 1986, S. 37 ff.). Diese "pragmatische" Lösung der GATT-Spaltung und die Aushöhlung der liberalen Prinzipien der Nichtdiskriminierung und des grundsätzlichen Verbots der Anwendung nicht-tarifärer Handelshemmnisse hat zwischenstaatliche handelspolitische Konflikte trotzdem nicht ganz ausräumen können. Nur die Art der Lösung dieser Konflikte hat sich geändert: Die offene marktwirtschaftliche Koordination ist zunehmend durch geschlossene, bilaterale Verhandlungen ersetzt worden.

##### 5. Lücken im GATT-Regelwerk

Zu den ordnungspolitischen Defiziten des GATT zählen auch die Lücken im GATT-Regelsystem, die im Laufe der Zeit immer sichtbarer geworden sind. Da das GATT nur ein Fragment der ursprünglich geplanten umfassenderen Regelung der Havanna-Charta ist, deckt es die internationalen Wirtschaftsbeziehungen und die sie beeinflussende Wirtschaftspolitik nicht vollständig ab. Es fehlen Regeln für einzelne Bereiche des internationalen Güterverkehrs und der internationalen Wirtschaftspolitik sowie für bestimmte Praktiken der Staaten und der privaten Wirtschaftssubjekte, die sich auf den internationalen Handel hemmend auswirken.

(1) Der internationale Handel mit Dienstleistungen, die nicht in Waren "inkorporiert" sind, sondern vom Produzenten im Bestimmungsland angeboten werden, ist bisher durch das GATT nicht geregelt<sup>3</sup>. Das Angebot solcher Dienstleistungen ist oft mit Investitionen im Gastland verbunden. Die meisten Staaten diskriminieren ausländische Anbieter von Dienstleistungen auf ihrem Markt oder verbieten deren Niederlassung im Inland, entweder weil sie heimische Dienstleistungsproduzenten vor der internationalen Konkurrenz schützen wollen oder weil einzelne Bereiche des Dienstleistungssektors durch staatliche Monopole kontrolliert werden. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Telekommunikation, Eisenbahn- und Luftverkehr, Energie, Versicherungen und Banken. Einschränkung der Niederlassungsfreiheit, Lizenzen, steuerliche Maßnahmen, Devisenbewirtschaftung, diskriminierendes Staatsbeschaffungswesen, an binnenwirtschaftlichen Gegebenheiten ausgerichtete staatliche Kontrollen, technische Vorschriften usw. sind Faktoren, die eine stärkere Expansion des Dienstleistungshandels verhindern (vgl. Bolat, 1988).

(2) Für die Politik der Staaten gegenüber ausländischen Investitionen enthält das GATT keine Regeln. Ausländisches Eigentum unterliegt den Gesetzen des Gastlandes. Viele Staaten treffen investitionspolitische Maßnahmen, die den internationalen Handel beeinflussen. Häufig wird eine Investitionsgenehmigung nur unter der Auflage erteilt, daß der ausländische Investor seine Vorleistungen von Produzenten des Gastlandes beziehen muß, oder die Devisenzuteilung für Importe wird davon abhängig gemacht, daß entsprechende Devisenbeträge durch Exporte verdient werden (Baldwin, 1987, S. 211 f.). Andererseits versuchen viele Staaten auch, ausländische Investitionen durch spezielle Vergünstigungen, z.B. Investitionszulagen oder Steuerbefreiungen, ins Land zu ziehen. In beiden Fällen werden die internationalen Kapitalbewegungen und im Zusammenhang damit die internationalen Handelsströme verzerrt.

(3) Eine weitere Lücke der internationalen Handelsordnung stellt das Fehlen wettbewerbspolitischer Regeln dar. Die GATT-Bestimmungen zur Förderung des internationalen Wettbewerbs betreffen nur den Bereich der auf den internationalen Handel wirkenden staatlichen handelspolitischen Maßnahmen. Eine Ergänzung der handelspolitischen GATT-Regeln durch wettbewerbspolitische Vorschriften ist im GATT ausgeblieben (Gröner, 1978, S. 30 f.; Sautter, 1982, S. 892). Durch wettbewerbsbeschränkende Praktiken

privater Unternehmen, z.T. auch der Staaten, kann jedoch der freie Warenverkehr ebenso eingeschränkt werden wie durch staatliche protektionistische Maßnahmen. Zu den handelswirksamen Wettbewerbsverfälschungen von privaten Wirtschaftseinheiten zählen (OECD, 1984, S. 27 ff.; Molsberger, 1978, S. 45 ff.): Export- und Importkartelle, marktmächtige Unternehmen im Export- und Importhandel, Selbstbeschränkungsabkommen zwischen privaten Unternehmen oder Staaten, selektive Vertriebs- und Lizenzverträge, wettbewerbsbeschränkende Praktiken multinationaler Unternehmen, Staatsmonopole u.a.

#### 6. Das Ergebnis: Keine vollständige, in sich geschlossene GATT-Konzeption

Diese Bestandsaufnahme zeigt, daß die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene internationale Handelsordnung keine konsistente Gesamtregelung der internationalen Handelsbeziehungen auf der Grundlage einer in sich geschlossenen ordnungspolitischen Konzeption darstellt. Dies war auch nicht das Ziel der Unterzeichnerstaaten (Finlayson und Zacher, 1981, S. 562). Sie waren nicht bereit, ihre wirtschaftspolitische Autonomie internationalen ordnungspolitischen Regeln unterzuordnen. Andererseits wollten sie aber durch die Schaffung stabiler internationaler Rahmenbedingungen das "Prisoners' Dilemma" lösen, das eine Welt ohne Ordnungsregeln, Koordinations- und Streitschlichtungsprozeduren charakterisiert. So entstand ein System, das Ruggie als "embedded liberalism" bezeichnet (1982, S. 399). Seine Funktion hat M. Finger wie folgt charakterisiert: "The functional role of the GATT was not to provide the principles on which countries' trade policy would be based, but to supply the necessary paperwork for the mercantilistic bargain..." (1986, S. 259).

Das GATT kann demnach eher als ein Forum für die internationale Handelsdiplomatie denn als ein Ordnungssystem mit verbindlichen Regeln angesehen werden. Das GATT ist, "... what its contracting parties wish to make of it" (Curzon und Curzon-Price, 1987, S. 197). Die Anwendung der GATT-Bestimmungen ist in der Praxis eine Funktion des Entwicklungsniveaus einer Vertragspartei (z.B. Industrie- oder Entwicklungsland), der Wirtschaftslage bzw. der Zahlungsbilanzsituation, des Wirtschaftssektors (wettbewerbsfähige oder nicht wettbewerbsfähige Sektoren), der Sicherheitspolitik usw. (Flassbeck, 1985, S. 12). Das heißt, es ist nicht der

normative Rahmen, der die Ordnungswirklichkeit in der Weltwirtschaft bestimmt, sondern es sind die akzidentellen Faktoren (Wolf, 1986, S. 6; vgl. auch Strange, 1985, S. 233 ff.).

So kann das GATT in einer Phase weltwirtschaftlichen Wachstums das Ziel der Herstellung eines möglichst freien internationalen Handels mit Erfolg vorantreiben, da die wachstumsbedingte Erleichterung struktureller Anpassungsprozesse die Anrufung seiner Schutzklauseln häufig überflüssig macht. In einer weltwirtschaftlichen Rezessionsphase ist dagegen mit einer zunehmenden Anwendung der Schutzmaßnahmen zu rechnen. Das GATT ist nicht in der Lage, einen solchen protektionistischen Trend zu verhindern. Im besten Fall kann es diesen Trend "... in geordnete Bahnen lenken" (Wiemann, 1983, S. 103; vgl. auch Finger, 1989).

## II. Elemente einer Strategie zur Überwindung der ordnungspolitischen Defizite des GATT

Der Neo-Protektionismus, den die ordnungspolitischen Defizite des GATT ermöglicht haben, wird inzwischen allgemein beklagt. Auch über die Reformbedürftigkeit und die Notwendigkeit des Ausbaus des internationalen Ordnungsrahmens herrscht weitgehende Übereinstimmung. Die entscheidende und strittige Frage ist jedoch, wie der Endzustand einer reformierten Welthandelsordnung aussehen soll und welche Strategien zur Erreichung dieses Zustandes anzuwenden sind.

Die Überwindung der hier dargelegten Defizite erfordert eine konsistente internationale Ordnungspolitik, die beruhend auf einem funktionsfähigen ökonomischen Modell den quasi-automatischen, d.h. möglichst unpolitischen Ablauf des internationalen Wirtschaftsprozesses fördert. Ein solches Modell bietet nur die Theorie der Marktwirtschaft und des Freihandels. Die normativen Protektionismustheorien sind nationalorientiert und können daher keine Lösungen zur Organisation der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bieten.

Vor allem im Hinblick auf die im Jahre 1986 eröffnete Uruguay-Runde des GATT wurden eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der Welthandelsordnung oder einzelner Teilbereiche dieser Ordnung gemacht. Im folgenden

wird versucht, aus diesen Vorschlägen Elemente einer konsistenten Strategie zur Überwindung der ordnungspolitischen Defizite des GATT zu formulieren.

#### 1. Überwindung der Antinomie zwischen binnenwirtschaftlichen Interventionen und weltwirtschaftlicher Marktintegration

Die Ausbreitung staatlicher Eingriffe in den binnenwirtschaftlichen Ablauf stellt vielleicht die wichtigste Ursache der Welthandelsunordnung dar. Denn binnenwirtschaftliche Staatsinterventionen berühren stets auch die Außenwirtschaftspolitik. Einmal dienen Beschränkungen im Außenwirtschaftsverkehr der Flankierung von Binnenwirtschaftsinterventionen. Zum anderen stellen außenhandelspolitische Eingriffe eigenständige Instrumente zur Verfolgung binnenwirtschaftlicher ökonomischer, politischer oder sozialer Ziele dar. Schließlich werden immer mehr binnenwirtschaftspolitische Maßnahmen zur Steuerung des Außenhandelsverkehrs eingesetzt.

Die Schaffung einer möglichst liberalen Welthandelsordnung setzt deshalb voraus, daß die interventionistische Binnenwirtschaftspolitik aufgegeben wird: "Ohne Bereitschaft zur ordnungspolitischen Reform in der Binnenwirtschaftspolitik ist ... nicht zu erwarten, daß die Außenhandelspolitik ihren bisherigen merkantilistischen Charakter ändert" (Willgerodt, 1987b, S. 32; vgl. auch Curzon und Curzon-Price, 1987, S. 139).

Auch die Instrumentalisierung der Außenhandelspolitik sollte überprüft und durch eine konsequente außenwirtschaftliche Ordnungspolitik ersetzt werden. Denn außenwirtschaftliche Interventionen zur Realisierung nationaler wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele stellen aufgrund ihrer hohen direkten und indirekten volkswirtschaftlichen Kosten (OECD, 1985) suboptimale Lösungen dar. Eine Abkopplung der Sozialpolitik von der Wirtschaftspolitik, besonders der Außenwirtschaftspolitik, könnte das Funktionieren des Preis- und Wettbewerbsmechanismus verbessern. Dadurch würde der finanzielle Spielraum für eine direkte Verfolgung sozialpolitischer Ziele sogar erweitert.

Außenwirtschaftliche Eingriffe zur Beeinflussung des Strukturwandels sind ebenfalls schlechte Lösungen. Das Ziel, die Anpassungskosten - die eigentlich keine Kosten im ökonomischen Sinne darstellen (Banks und Tum'ir, 1986, S. 24 ff.) - durch eine protektionistisch bedingte Verzögerung des Wandels zu mildern, ist mit Problemen verbunden: Erstens übersteigen oft die Kosten des Protektionismus die Kosten der Anpassung, die man vermeiden will, und zweitens bewirken sie ein Aufstauen der Anpassungsprozesse, da durch die Ausschaltung des ausländischen Wettbewerbs der Anpassungszwang nur vorübergehend entfällt (Banks und Tum'ir, 1986, S. 26; Willgerodt, 1987a, S. 26 ff.). Aus allen diesen Gründen ist der Außenhandelsprotektion eine "außenhandelsneutrale Lösung" (Lorenz, 1981, S. 32) in Form von direkten Einkommenshilfen, Fortbildungs- oder Umschulungsförderung usw. vorzuziehen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das A und O der Verbesserung der Welthandelsordnung in der (Wieder-)Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungen im Innern der Staaten liegt. Ist dies tatsächlich der Fall, so sind die Schritte, die im folgenden beschrieben werden, leichter durchzusetzen oder manche sogar nicht erforderlich. Da jedoch in den meisten Ländern mit durchgreifenden ordnungspolitischen Reformen in der sehr nahen Zukunft kaum zu rechnen ist, müssen noch andere Wege zur Verbesserung der Welthandelsordnung eingeschlagen werden.

## 2. Striktere Durchsetzung internationaler Ordnungsregeln

Trotz ihrer zahlreichen positiven Funktionen werden internationale ordnungspolitische Normen nicht immer und in allen Staaten konsequent eingehalten. Die fortschreitende Nichteinhaltung der Regeln in den letzten Jahren führte dazu, daß der normative Rahmen des GATT weitgehend an praktischer Bedeutung verloren hat. Ohne eine Lösung des Implementationsproblems ist jeder Versuch, die Welthandelsordnung funktionsfähig zu gestalten, zum Scheitern verurteilt: "For the declared objective of strengthening and further liberalizing the multilateral trading system may not be achieved if the negotiators follow the traditional practice of diplomatic conferences to negotiate international rules of conduct for governments and to leave their domestic implementation to the discretion

and to the differing domestic legal systems of each individual country" (Petersmann, 1988d, S. 39).

In einer Welt souveräner Staaten gibt es jedoch kein Patentrezept, um die Einhaltung der vereinbarten völkerrechtlichen Regeln zu erzwingen. Überzeugung und Sanktionen waren stets die wichtigsten Instrumente gegen regelwidrige Verhaltensweisen der Staaten. Überzeugung ist ein weniger effektives Instrument. Andererseits kann eine stabile internationale Handelsordnung mit asymmetrisch interdependenten Partnern nicht auf Drohung und Vergeltung gestützt werden, da schwächere Länder ihre Interessen gegenüber den größeren nicht verteidigen können. Trotzdem kann realistischere auf die Verhängung von Sanktionen als Disziplinierungsinstrument nicht verzichtet werden. Durch eine Multilateralisierung dieses Instruments können allerdings mißbräuchliche Anwendungen und Handelskriege reduziert werden. Zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung könnten weitere Lösungen in Betracht gezogen werden, wie:

- Verbesserung und Ausdehnung multilateraler Verfahren zur Überwachung nationaler Handelspolitiken (Blackhurst, 1988);
- Stärkung der multilateralen Streitschlichtung durch die Verbesserung der traditionellen Panel-Verfahren, die Einführung neuer Formen der Schlichtung u.a. (Petersmann, 1988d; Hilf, 1988);
- direkte Übernahme liberaler völkerrechtlicher Regeln in die nationalen Rechtsordnungen und dadurch Schaffung materieller Rechte für private Wirtschaftssubjekte (Tumir, 1983, S. 71 ff.; Petersmann, 1988b, S. 239 ff.). Die Realisierung dieses Vorschlages würde das Ende der Willkür der nationalen handelspolitischen Exekutiven bedeuten. Aus diesem Grund ist es zweifelhaft, ob diese Lösung multilateral realisierbar wäre. Bessere Chancen bestehen dagegen auf regionaler Ebene nach dem Vorbild der EG.

### 3. Überwindung der Asymmetrie in den nationalen handelspolitischen Entscheidungsprozessen

Handelspolitische Entscheidungsprozesse sind durch eine grundlegende Asymmetrie gekennzeichnet: Gut organisierte protektionistische Gruppen haben einen größeren Einfluß auf die Handelspolitik ihres Landes als die nichtorganisierten Steuerzahler und Konsumenten oder auch die Importeu-

re. Viele sehen gerade in dieser Asymmetrie einen Grund für die Zunahme des sektorspezifischen Protektionismus. Trifft das zu, so könnte durch die Beseitigung dieser Asymmetrie mehr Freihandel erreicht werden.

Durch institutionelle Innovationen sollte zunächst versucht werden, einerseits den Einfluß protektionistischer Kräfte auf die Handelspolitik zu beschränken und andererseits den Einfluß liberaler Kräfte zu stärken. Nach dem sogenannten "Transparenzansatz" (Wolter, 1988) sollten die Kosten des Protektionismus möglichst exakt erfaßt und der Öffentlichkeit dann bekanntgegeben werden. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Konsumenten und Steuerzahler ihr endogenes Organisationsproblem überwinden könnten. Am ehesten könnte versucht werden, diejenigen Kräfte zu mobilisieren, die - wie die Exportsektoren - gut organisiert sind und ein konkretes Interesse an der Aufhebung des Protektionismus haben. Darüber hinaus sollte versucht werden, Rent-Seeking-Aktivitäten zu verteuern oder ihren Grenzertrag zu senken. So sind z.B. bei der Anwendung von Zöllen als Schutzinstrumenten die Gewinne der Protektionisten unsicher. Ferner profitieren vom gewährten Schutz durch Zölle auch diejenigen, die sich an den Kosten des Rent-Seeking nicht beteiligen. Die bereits erwähnte Schaffung von verfassungsmäßig garantierten liberalen Außenhandelsrechten in den einzelnen Staaten, wie sie für den Handel innerhalb der EG gelten, könnte jedoch am wirksamsten den Einfluß der vom Protektionismus Betroffenen erhöhen (Petersmann, 1988d, S. 83).

#### 4. Fortschritt durch das Prinzip der bedingten Meistbegünstigung?

Heterogene nationale Ordnungssysteme und das Trittbrettfahren haben der Schaffung eines konsistenten multilateralen und marktorientierten internationalen Handelssystems entgegengewirkt. In einer Intensivierung und weiteren Verbreitung regionaler Integrationsräume sehen einige Politiker und Wissenschaftler eine Chance, um per Saldo zu mehr Freihandel zu gelangen (Wonnacott und Lutz, 1989, S. 26 ff.; Preeg, 1989, S. 4 ff.). Drei Versionen dieses Ansatzes wurden vorgeschlagen:

(1) Der sogenannte "GATT-Plus- oder Super-GATT-Ansatz" wird denjenigen GATT-Ländern empfohlen, die relativ homogene Binnenwirtschaftsordnungen aufweisen und ein grundsätzliches Interesse an weiteren Liberalisierungen,

an engerer Kooperation in bisher nicht ausreichend geregelten Feldern der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und an verbesserten Implementationsmechanismen haben (The Atlantic Council, 1979; Curzon und Curzon-Price, 1986, S. 30 ff.). Dieser Club der zu einem weitergehenden "Liberalisierungsschub" bereiten Staaten sollte im GATT eingebunden bleiben und keine geschlossene Gesellschaft bilden, sondern für neue Mitglieder offen sein.

(2) Nach dem sogenannten "Kodices-Ansatz" sollten einige GATT-Staaten ihre Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen mit Hilfe der GATT-Übereinkommen nach dem Muster der Sondervereinbarungen der Tokio-Runde fortsetzen und intensivieren (Hufbauer und Schott, 1985, S. 19 ff.).

(3) Im Mittelpunkt des "Freihandelszonen-Ansatzes" steht die Empfehlung, einige regionale Freihandelsblöcke zu bilden, um dadurch die Voraussetzungen für eine spätere Verschmelzung dieser Blöcke im GATT, d.h. für eine allgemeine Liberalisierung zu schaffen (Preeg, 1989, S. 5).

Diese Ansätze können tatsächlich zu mehr Freihandel führen, wenn die verschiedenen Freihandelsclubs möglichst offen gegenüber Drittländern bleiben. Es darf jedoch die Gefahr nicht übersehen werden, daß im Laufe der Zeit konkurrierende, sich gegeneinander abschottende Blöcke entstehen könnten, die im Gegensatz zu den in sie gesetzten Erwartungen gerade den Zusammenbruch des Multilateralismus besiegeln würden. Um dies zu vermeiden, müßten die Vorschriften von Artikel XXIV des GATT über die Präferenzräume strikt angewandt und multilateral überwacht werden (Smith, 1989, S. 25).

## 5. Abschaffung der Sonderregime

Die Existenz sektoraler Sonderregime für den internationalen Handel mit bestimmten Gütern (vor allem Agrarprodukte und Textilien) ist eine der wichtigsten Krisenerscheinungen der Welthandelsordnung. Diese Regime sind durch spezifische Normen und Regeln charakterisiert, stützen sich vorzugsweise auf bilaterale Handelsbeschränkungen und verstoßen ausnahmslos gegen die liberalen GATT-Grundsätze des Verbots nicht-tarifärer Handelshemmnisse und der multilateralen Nichtdiskriminierung.

Ihre Eingliederung in das GATT-System, d.h. die Ablösung der bilateral ausgehandelten mengenmäßigen Exportbeschränkungen durch Zölle, würde die Kosten dieser Regime für Im- und Exporteure reduzieren und das Vertrauen der betroffenen Entwicklungsländer in die GATT-Handelsordnung stärken. Darüber hinaus ist die Abschaffung dieser Regime eine Grundvoraussetzung dafür, daß die Länder der Dritten Welt Zugeständnisse in anderen Bereichen (z. B. Dienstleistungshandel, Schutz des geistigen Eigentums, Abbau handelsverzerrender oder -behindernder Interventionsspraktiken) machen. Die Anwendung der GATT-Grundsätze in diesen Bereichen setzt allerdings voraus, daß im Innern der Importländer grundlegende Änderungen eingeleitet werden mit dem Ziel, den Widerstand der betroffenen Interessengruppen zu überwinden. In diesem Zusammenhang sollten u.a. handelsneutrale Anpassungsmaßnahmen in der Übergangsphase erwogen werden.

#### 6. Verbesserung und Ausbau des GATT-Regelwerks

Eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Welthandelsordnung setzt voraus, daß ihr Regelsystem möglichst frei von Widersprüchen und Unbestimmtheiten ist. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, daß fast alle existierenden GATT-Artikel und -Sonderabkommen novelliert werden müßten, wollte man das Prinzip einer möglichst liberalen, stabilitätsfördernden Welthandelsordnung durchsetzen. Insbesondere gilt es, die umfangreichen Ausnahmebestimmungen des GATT-Rechtes zu beschränken oder völlig zu beseitigen. So müßten z.B. die Artikel betreffend die Regionalisierung und präferenzielle Gestaltung der internationalen Handelsbeziehungen so gefaßt werden, daß die Gefahren der Handelsumlenkung beschränkt werden. Einige zahlungsbilanzpolitisch motivierte Schutzklauseln sollten abgeschafft werden. Die Schutzklausel des Art. XIX müßte konkretisiert werden, so daß Selektivität, zeitlich unbegrenzte Geltung der Notstandsmaßnahmen und Handelskonflikte vermieden würden. Darüber hinaus sollten nur Zölle als Notstandsmaßnahmen erlaubt werden.

Verbesserungsbedürftig sind auch die GATT-Kodices. Im Subventionskodex sollte vor allem das Subventionsverbot auf Exportsubventionen im primären Bereich sowie auf weitere handelswirksame "inländische" Staatsbeihilfen ausgedehnt werden. Auch die Bestimmungen über Dumping bedürfen einer

Überprüfung. Es muß ferner dafür Sorge getragen werden, daß Mißbräuche bei der Anwendung von Anti-Dumping-Verfahren und -Maßnahmen verringert werden. Die Anwendung weiterer nationaler Instrumente zur Beschränkung der Einfuhr und zur Förderung der Ausfuhr, wie handelsbezogene Investitionsmaßnahmen, sollte eingeschränkt werden. In das GATT könnten auch handelsverzerrende oder -behindernde Aspekte des Schutzes gewerblicher oder kommerzieller Eigentumsrechte einbezogen werden. Schließlich gilt es für den Bereich der Dienstleistungen eine spezielle Ordnung zu schaffen, die auf den Prinzipien der Nichtdiskriminierung, der Niederlassungsfreiheit, der Freiheit des Zahlungsverkehrs im Dienstleistungshandel und des möglichst freien Zugangs zu inländischen Telekommunikationsnetzen - allgemein also auf dem Prinzip offener Märkte - beruht (Jackson, 1988, S. 187 ff.).

### III. Ansätze zur Reform des GATT in der Uruguay-Runde

#### 1. Das Programm der Uruguay-Runde

Vor dem Hintergrund der hier erörterten Probleme der Welthandelsordnung beschlossen die GATT-Staaten im September 1986, eine neue Runde von Verhandlungen einzuleiten. Diese derzeit laufende achte multilaterale Handelsrunde (Uruguay-Runde) ist das ehrgeizigste Verhandlungsprogramm in der Geschichte des GATT (Wolter, 1988, S. 37). In der Ministererklärung von Punta del Este, mit der die Uruguay-Runde eröffnet wurde (Bulletin der EG, 9-1986, Ziff. 1.4.4), wurden allgemeine und spezifische Verhandlungsziele, Verhandlungsgrundsätze und die Verhandlungsthemen definiert.

Als grundsätzliche Ziele werden die Sicherung einer stärkeren Liberalisierung und Ausweitung des internationalen Handels sowie die Konsolidierung des GATT-Regelwerks genannt. Hierbei soll insbesondere die "Anpassungsfähigkeit des GATT-Systems in einem sich wandelnden internationalen Wirtschaftsumfeld" verbessert werden. Das Handelsumfeld soll den verschuldeten Ländern die Möglichkeit geben, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Darüber hinaus ist der Ausbau der Beziehungen zu verwandten internationalen Organisationen vorgesehen sowie die Förderung

der nationalen und internationalen Zusammenarbeit, um zur Verbesserung eines funktionsfähigen Währungssystems beizutragen.

Teil I:B der Ministererklärung enthält folgende Verhandlungsgrundsätze:

- Transparenz der Verhandlungsführung, Einhaltung der GATT-Grundsätze und der Ziele der Ministererklärung sowie Ausgewogenheit der Ergebnisse,
- Kopplung der einzelnen Verhandlungsthemen im Rahmen einer Paketlösung,
- differenzierte und günstigere Behandlung der Entwicklungsländer (Nichtreziprozität),
- Graduierung einiger fortgeschrittener Entwicklungsländer.

Um ein günstiges Verhandlungsklima zu schaffen, wurde in Teil I:C der Ministererklärung eine Standstill- und Rollback-Verpflichtung aufgenommen. Sie besagt, daß die an den Verhandlungen teilnehmenden Vertragsparteien bis zum förmlichen Abschluß der Runde keine neuen handelsbeschränkenden Maßnahmen treffen, die die eigene Verhandlungsposition stärken oder die mit dem derzeitigen GATT-Regelwerk unvereinbar sind (Standstill). Außerdem sollen alle bestehenden Handelsbeschränkungen, die gegen die Grundsätze des GATT verstoßen, schrittweise bis zum Abschluß der Verhandlungen abgebaut werden, ohne Zugeständnisse für die Beseitigung dieser Maßnahmen zu fordern (Rollback). Die Teilnehmer erklärten sich bereit, die Erfüllung der Standstill- und Rollback-Verpflichtungen unter multilaterale Kontrolle zu stellen.

Verhandlungsthemen und spezifische Ziele sind in Teil I:D und I:E sowie in Teil II der Ministererklärung festgelegt. Die Verhandlungsthemen können inhaltlich in drei Fragenkomplexe gegliedert werden.

Der erste Fragenkomplex betrifft den Abbau verschiedener Handelsschranken und die Erleichterung des Marktzugangs. Neben einer Senkung der Zölle und einer Verminderung oder Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen zielen die Verhandlungen auf eine Liberalisierung des Handels mit tropischen Erzeugnissen und mit Waren, die aus natürlichen Ressourcen gewonnen werden. Zu den weiteren Zielen gehören Liberalisierungen im Handel mit Textilien und Bekleidung sowie mit Agrargütern und die Eingliederung dieser Sonderregime in das GATT-System. Um auch im

Handel mit Dienstleistungen Liberalisierungen zu ermöglichen, soll zunächst ein multilateraler Rahmen von Grundsätzen und Regeln für den Dienstleistungsverkehr geschaffen werden. Dabei sollen die Interessen der Entwicklungsländer und die politischen Zielsetzungen der staatlichen Regulierungen im Dienstleistungsbereich berücksichtigt werden.

Der zweite Fragenkomplex bezieht sich auf die Stärkung des GATT als System. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen verschiedene GATT-Artikel überprüft und die GATT-Schutzklauseln korrigiert werden. Ferner sollen die in der Tokio-Runde beschlossenen Kodices verbessert oder erweitert werden. Wegen der wachsenden handelspolitischen Bedeutung staatlicher Beihilfen soll der Subventionskodex gesondert erörtert werden.

Der Ausbau des GATT-Systems wird durch die Schaffung neuer Regeln in den Bereichen Dienstleistungen, Schutz des geistigen Eigentums und handelsbezogene Investitionsmaßnahmen anvisiert werden. Dadurch sollen handelsverzerrende Staatspraktiken, die bisher im nationalen Ermessen liegen, reduziert oder beseitigt werden. Zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung sollen Regeln und Verfahren der multilateralen Streitschlichtung revidiert werden.

Zum dritten Fragenkomplex gehören Themen wie eine bessere Überwachung der Handelspolitik der Vertragsparteien durch das GATT, eine bessere Kooperation zwischen dem GATT und anderen weltwirtschaftlichen Organisationen wie dem IWF und der Weltbank sowie eine Aufwertung des GATT durch eine intensivere Beteiligung der Vertragsparteien am GATT-Meinungsbildungsprozeß.

## 2. Die Erfolgsaussichten

Trotz der allgemeinen und z.T. vagen Formulierung einiger Ziele der Uruguay-Runde ist ihre liberale Tendenz unbestritten. Besonders positiv zu bewerten ist die Tatsache, daß die wichtigsten Probleme der Welthandelsordnung in das Verhandlungspaket einbezogen wurden. Daraus läßt sich jedoch nicht schließen, daß die genannten Ziele realisiert werden können. Die Unbestimmtheit der Verhandlungsthemen wird dadurch erklärt, daß aus taktischen Gründen jedes Land die Themen seines Interesses auf

den Verhandlungstisch legen wollte. Bei den Verhandlungen wird sich zeigen, inwiefern die Staaten in der Lage sind, Kompromisse zu schließen.

Mit großer Sicherheit werden bei manchen Themen keine ordnungspolitisch kohärenten Lösungen erwartet. So akzeptieren zum Beispiel die meisten Entwicklungsländer bisher keine für sie verbindlichen Regeln im Bereich der Dienstleistungen, des Schutzes geistigen Eigentums und der handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen. Diese politische Haltung sowie die Verhandlungsgrundsätze der Nichtreziprozität und der präferenziellen Behandlung der Entwicklungsländer lassen darauf schließen, daß auf den genannten Gebieten Lösungen nach dem Vorbild der Tokio-Runde nur zwischen den Industrieländern und einigen exportorientierten asiatischen Schwellenländern zu erreichen sein werden. Die unterschiedlichen Vorstellungen der Staaten über den Stellenwert mancher GATT-Regeln werden ferner einer liberalen Auslegung dieser Regeln entgegenwirken. Auch das anvisierte Ziel der Liberalisierung im Agrarbereich ist angesichts der in vielen Ländern betriebenen Agrarpolitik als sehr ehrgeizig zu bezeichnen.

Die bisherigen Verhandlungen (GATT, News of the Uruguay Round, versch. Hefte), die durch eine für die Geschichte des GATT einmalige Beteiligung der Entwicklungsländer charakterisiert sind, zeigen, daß es realistisch ist, damit zu rechnen, daß nicht alle Ziele der Uruguay-Runde verwirklicht werden und somit die ordnungspolitischen Defizite des GATT wenigstens zum Teil bestehen bleiben. Verhandlungsfortschritte sind bisher in folgenden Bereichen erzielt worden: Zölle, Handel mit tropischen Agrargütern, Textil- und Bekleidungshandel, Streitschlichtungs- und Überwachungsmechanismen. Kaum zu überwindende Meinungsverschiedenheiten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bestehen bei den Themen Dienstleistungen, Schutz des geistigen Eigentums und handelsbezogene Aspekte nationaler Investitionspolitiken. Auch im Bereich der Schutzklausel (Art. XIX) gibt es unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der selektiven Anwendung von Notstandsmaßnahmen. Hier sind allerdings die Industrieländer in der Defensive. Unterschiedliche Vorstellungen bestehen zwischen den Verhandlungspartnern über eine Verbesserung der GATT-Kodices. Bemerkenswert ist, daß bisher die Reform der GATT-Artikel vernachlässigt wurde. Ohne Verbesserung der Regeln kann jedoch das normative System nicht effektiv funktionieren.

Die Ergebnisse der Uruguay-Runde sind von nicht geringer Bedeutung für die Weltwirtschaft. Es ist zu hoffen, daß in den Verhandlungen der kommenden Monate die Politik den Weg der Internationalisierung und der Integration, den die private Wirtschaft bereits eingeschlagen hat, durch einen liberalen Ordnungsrahmen für den Welthandel erleichtert. In einer Zeit, in der sich in den bisher sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas die Soziale Marktwirtschaft durchsetzt, wäre es ein Anachronismus, wenn in der Welthandelsordnung des Westens veraltete interventionistische und protektionistische Ideologien die Oberhand gewinnen könnten.

## Fußnoten

\*) Gottfried v. Haberler zum 90. Geburtstag am 20. Juli 1990 gewidmet.

1. Vgl. Finlayson und Zacher, 1981, S. 598 ff.; Senti, 1987, S. 193 ff.; Müller, 1982, S. 173 ff.
1. Vgl. Hufbauer und Chilas, 1974, S. 3 ff.; Lipson, 1982, S. 420 f.; Strange, 1985, S. 234 ff.; Greenaway, 1987, S. 154 ff.
2. Vgl. Molsberger, 1983, S. 195; Langhammer, 1987, S. 138; Curzon und Curzon-Price, 1986, S. 27; Wijkman, 1986, S. 42.
3. Sampson und Snape, 1985, S. 171 ff.; Bhagwati, 1987, S. 207 ff.; Jackson, 1988, S. 187 ff.

Literatur

Baldwin, Robert E., "GATT Reform: Selected Issues", in: Henryk Kierzkowski (ed.), Protection and Competition in International Trade: Essays in Honor of W.M. Corden, Oxford 1987, S. 204-214.

Banks, Gary, and Jan Tumlr, Economic Policy and the Adjustment Problem, Trade Policy Research Centre, Thames Essays No. 45, London 1986.

Bercero, J.G., "Trade Laws, GATT, and the Management of Trade Disputes between the US and the EEC", Yearbook of European Law, 1985, Oxford 1986, S. 149-189.

Berg, Hartmut, Internationale Wirtschaftspolitik, Göttingen 1976.

Bhagwati, Jagdish, "Services", in: J. Michael Finger and Andrzej Olechowski (eds.), The Uruguay Round. A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, The World Bank, Washington, D.C. 1987, S. 207-216.

Blackhurst, Richard, "Strengthening GATT Surveillance of Trade-Related Policies", in: Ernst-Ulrich Petersmann and Meinrad Hilf (eds.), The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, Denver und Boston 1988, S. 123 - 155.

Blackhurst, Richard, Nicolas Marian and Jan Tumlr, Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence, GATT Studies in International Trade, No. 5, Geneva 1977.

Bolat, Ömer, Services-Related Issues and the Uruguay Round Trade Negotiations, Working Paper No. 109, Kiel Institute of World Economics, February 1988.

Braun, Hans-Gert, "Ist der weltweite Protektionismus überwindbar?", IFO-Schnelldienst, 36/1983, Nr. 25, S. 10-16

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Heft 9/1986.

Camps, Miriam, and William Diebold Jr., "The New Multilateralism: Can the World Trading System be Saved?" Council on Foreign Relations, New York 1983.

Curzon, Gerard, "Crisis in the International Trading System", in: Hugh Corbet and Robert Jackson (eds.), In Search of a New World Economic Order, London 1974.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon-Price, "The Management of Trade Relations in the GATT", in: Arthur Shonfield (ed.), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, Vol. 1, Politics and Trade, London 1976, S. 141-283.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon-Price, "The Multi-Tier GATT System", Aussenwirtschaft, Jg. 34 (1979a), S. 27-36.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon-Price, "The Undermining of the World Trade Order", Ordo, Bd. 30 (1979b), S. 383-407.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon-Price, "Diffusing Conflict Between Traders and Non-Traders", The World Economy, Vol. 9 (1986), S. 19-36.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon-Price, "Reforming GATT", in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den Weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34, Berlin 1987, S. 197-210.

Eglin, René, "Surveillance of Balance-of-Payments Measures in the GATT", The World Economy, Vol. 10 (1987), S. 1-26.

Finger, Michael, "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective", in: Ryan C. Amacher, Gottfried Haberler and Thomas D. Willett (eds.), Challenges to a Liberal International Economic Order, Washington, D.C. 1979, S. 421-453.

Finger, Michael, "Ideas Count, Words Inform", in: Richard H. Snape (ed.), Issues in World Trade Policy: GATT at the Crossroads, London 1986, S. 257-280.

Finger, Michael, "Protectionist Rules and International Discretion in the Making of National Trade Policy", in: Hans Jürgen Vosgerau (ed.), New Institutional Arrangements for the World Economy, Berlin u.a. 1989, S. 310-323.

Firlayson, Jack A., and Mark W. Zacher, "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions", International Organization, Vol. 35 (1981), S. 561-602.

Flassbeck, Heiner, Freihandel, GATT und das internationale Währungssystem, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 105, Tübingen 1985.

Frank, Isaiah, "Import Quotas, the Balance of Payments and the GATT", The World Economy, Vol. 10 (1987), S. 307-317.

Franzmeyer, Fritz, u.a., Industriepolitik im westlichen Ausland: Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte, DIW Beiträge zur Struktur- forschung, H. 92/1+2, Berlin 1987.

Greenaway, David, "Intra-Industry Trade, Intra-Firm Trade and European Integration: Evidence, Gains, and Policy Aspects", Journal of Common Market Studies, Vol. 26 (1987), S. 153-172.

Gröner, Helmut, "Wandlungen in der Handelspolitik", in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978, S. 23-43.

Gröner, Helmut, und Alfred Schüller, "Grundlagen der internationalen Ordnung: GATT, IWF und EG im Wandel - Euckens Idee der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs als Prüfstein", Ordo, Bd. 40 (1989), S. 429-463.

Haberler, Gottfried, Der internationale Handel, Berlin u.a. 1970.

Hauser, Heinz, "Krise des GATT als Chance für einen qualitativ neuen Liberalisierungsschritt?", Aussenwirtschaft, Jg. 38 (1983), S. 327-340.

Hieronymi, O. (Hrsg.), The New Economic Nationalism, Battelle Geneva Research Centre, London 1979.

Hilf, Meinhard, "Settlement of Dispute in International Economic Organizations: Comparative Analysis and Proposals for Strengthening the GATT Dispute Settlement Procedures", in: Ernst-Ulrich Petersmann und Meinhard Hilf (eds.): The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, Denver, Boston 1988, S. 285-322.

Hudec, Robert E., Participation of Developing Countries in the GATT Legal System, Trade Policy Research Centre, London 1987.

Hufbauer, Gary C., and John C. Chilas: "Specialization by Industrial Countries: Extent and Consequences", in: Herbert Giersch (ed.), The International Division of Labour: Problems and Perspectives, Tübingen 1974, S. 3-38.

Hufbauer, Gary C., et al., "The GATT-Codes and the Unconditional Most-Favored-Nation Principle", Law and Policy in International Business, Vol. 12 (1980), S. 59-93.

Hufbauer, Gary C., and Jeffrey J. Schott, Trading for Growth: Launching a New Round of Trade Negotiations, Washington, D.C. 1985.

Jackson, John H., "The Birth of the GATT-MTN System: A Constitutional Appraisal", Law and Policy in International Business, Vol. 12.1 (1980), S. 21-58.

Jackson, John H., "Constructing a Constitution for Trade in Services", The World Economy, Vol. 11 (1988) No.2, S. 187-202.

Kloten, Norbert, "Die Koordinierung westlicher Wirtschaftspolitik", in: Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 217, Bonn 1983, S. 378-397.

Kotios, Angelos, Die neuere Diskussion über den Zusammenhang von Wechselkursflexibilität und Inflation, Köln 1986.

Langhammer, Rolf J., "Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT: Eine Nutzen- und Kostenbilanz", in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34, Berlin 1987, S. 117-144.

Lipson, Charles, "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change", International Organization, Vol. 36 (1982), S. 417-455.

Lorenz, Detlef, "Ursachen und Konsequenzen des Neumerkantilismus", in: Artur Woll (Hrsg.), Internationale Anpassungsprozesse, Berlin 1981, S. 9-41.

Molsberger, Josef, "Internationale Wettbewerbsbeschränkungen", in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978, S. 45-55.

Molsberger, Josef, "Liberal Interests, National Ideals, and Illiberal Realities: The Erosion of the International Trade Order", in: Ronald Clapham and Hans Kammler (eds.), World Economic Order: Liberal Views, Kehl u.a. 1983, S. 175-210.

Müller, Ulrich, Wohlstandeffekte des internationalen Handels unter den Regeln des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), Köln 1983.

Müller, Ulrich, "Welfare Effects of the GATT System", Intereconomics, July/August 1982, S. 173-177.

News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, issued by the Information and Media Relations Division of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva (verschiedene Ausgaben).

OECD, Competition and Trade Policies: Their Interaction, Paris 1984.

OECD, Costs and Benefits of Protection, Paris 1985.

Patterson, Gardner, "The GATT and the Negotiation of International Trade Rules", in: Alan K. Henrikson (ed.), Negotiating World Order: The Artisan-ship and Architecture of Global Diplomacy, Wilmington, Del. 1986, S. 181-197.

Petersmann, Ernst-Ulrich, "Grey Area Trade Policy and the Rule of Law", Journal of World Trade Law, Vol. 22 (1988a), No. 2, S. 23-44.

Petersmann, Ernst-Ulrich, "Handelspolitik als Verfassungsproblem", Ordo, Bd. 39 (1988b), S. 239-254.

Petersmann, Ernst-Ulrich, "Strengthening GATT Procedures for Settling Trade Disputes", The World Economy, Vol. 11 (1988c), S. 55-89.

Petersmann, Ernst-Ulrich, "Strengthening the Domestic Legal Framework of the GATT Multilateral Trade System: Possibilities and Problems of Making GATT Rules Effective in Domestic Legal System", in: Ernst-Ulrich Petersmann and Meinhard Hilf (eds.), The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations, Deventer, Boston 1988d, S. 33-113.

Pomfret, Richard, Unequal Trade: The Economics of Discriminatory International Trade Policies, Oxford 1988.

Preeg, Ernest H., "The Growth of Regional Trading Blocks", Economic Impact, 1989/4, S. 4-9.

Roessler, Frieder, "The Scope, Limits and Function of the GATT Legal System", The World Economy, Vol. 8 (1985), S. 286-298.

Ruggie, John Gerard, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", International Organization, Vol. 36 (1982), S. 379-415.

Sampson, Gary P., and Richard H. Snape, "Identifying the Issues in Services", The World Economy, Vol. 8 (1985), S. 171-182.

Sautter, Hermann, "Weltwirtschaftsordnung", in: HdWW, Bd. 9 (Nachtrag), Stuttgart u.a. 1982, S. 883-898.

Senti, Richard, Gatt: Sytem der Welthandelsordnung, Zürich 1986.

Senti, Richard, "Die wirtschaftliche Relevanz des GATT", Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 3/1987, S. 193-206.

Shonfield, Arthur, "International Economic Relations of the Western World: An Overall View", in: Arthur Shonfield (ed.), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, Vol. 1: Policies and Trade, London 1976, S. 1-140.

Smeets, Heinz-Dieter, Importschutz und GATT, Bern 1987.

Smith, Michael B., "Bilateralism's Role in Trade Liberalization", Economic Impact, 1989/4, S. 22-25.

Stein, Arthur A., "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", International Organization, Vol. 36 (1982) S. 293-324.

Strange, Susan, "Protectionism and World Politics", International Organization, Vol. 39 (1985), S. 233-259.

Tangermann, Stefan, "Die Landwirtschaft - kein Fall für das GATT?" in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34, Berlin 1987, S. 94-110.

The Atlantic Council of the United States (ed.), GATT Plus: A Proposal for Trade Reform, Report of the Special Advisory Panel to the Trade Committee of the Atlantic Council, The Atlantic Council of the United States Policy Papers, Washington, D.C. 1979.

Tumlir, Jan, "International Economic Order: Can the Trend be Reversed?", The World Economy, Vol. 5 (1982), S. 29-41.

Tumlir, Jan, "International Economic Order and Democratic Constitutionalism", Ordo, Bd. 34 (1983), S. 71-83.

Tumlir, Jan, "International Trade Regimes and Private Property Rights: A US Perspective", in: Helmut Hesse u.a. (Hrsg.), Außenwirtschaft bei Ungewißheit, Tübingen 1985a, S. 317-334.

Tumlir, Jan, Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies, AEI for Public Policy Research, Washington, D.C. 1985b.

Tumlir, Jan, "GATT-Regeln und Gemeinschaftsrecht: Ein Vergleich wirtschaftlicher und rechtlicher Funktionen", in: Meinhard Hilf und Ernst-Ulrich Petersmann (Hrsg.), GATT und Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden 1986, S. 87-117.

Tussie, Diana, The Less Developed Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT, London 1987.

Werner, Horst, "Das GATT heute: Die Ausnahme als Regel", in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34, Berlin 1987, S. 43-70.

Wiemann, Jürgen, Selektiver Protektionismus und aktive Strukturanpassung. Handels- und industriepolitische Reaktion Europas auf die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer: dargestellt am Beispiel der Textilpolitik der EG, Berlin 1983.

Wijkman, Per Magnus, "Informal Systemic Change in the GATT", The World Economy, Vol. 9 (1986), S. 37-50.

Willgerodt, Hans, "Die 'motivierte Zahlungsbilanztheorie': Vom 'schicksalhaften Zahlungsbilanzdefizit' und der Unsterblichkeit falscher Inflationslehren", in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978a, S. 215-238.

Willgerodt, Hans, "Die Grundprobleme der Weltwirtschaftsordnung", in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978b, S. 241-254.

Willgerodt, Hans, Weltwirtschaft ohne Marktwirtschaft?, Zürich 1987a.

Willgerodt, Hans, "Interdependenzen nationaler Handels- und Wirtschaftspolitiken: Anforderungen an das GATT", in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34, Berlin 1987b, S. 11-32.

Winham, Gilbert R., International Trade and the Tokyo Round Negotiation, Princeton, N.J. 1986.

Wolf, Martin, "Fiddling while the GATT Burns", The World Economy, Vol. 9 (1986), S. 1-18.

Wolter, Frank, "Freihandel und Gruppeninteresse", in: Manfred Streit (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Realität, Wiesbaden 1988, S. 27-44.

Wonnacott, Paul, and Marc Lutz, "Is There a Case for Free Trade Areas?", Economic Impact, 1989/4, S. 26-32.

## Zusammenfassung

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 hat bis Anfang der siebziger Jahre zur Liberalisierung des internationalen Handels erheblich beigetragen, konnte danach aber den Neo-Protektionismus nicht verhindern. Der Grund dafür ist vor allem in den inneren Widersprüchen der GATT-Bestimmungen zu sehen: Gleichberechtigt neben den liberalen Prinzipien der Nicht-Diskriminierung und der Liberalisierung des Handels stehen zahlreiche Ausnahmen, die einen Verstoß gegen jedes Prinzip erlauben. Diese zahlungsbilanzpolitisch und entwicklungspolitisch begründeten Ausnahmen und die sektoralen Sonderregime (Agrar- und Textilhandel) bringen schwerwiegende Inkonsistenzen in die GATT-Ordnung. Da die Entwicklungsländer von ihren vertraglichen Pflichten fast völlig befreit sind, entsteht ein Trittbrettfahrerproblem, das wiederum die Liberalisierungsbereitschaft der Industrieländer gegenüber Entwicklungsländern eingeschränkt hat. Das GATT enthält auch keine Regeln, die die wirtschaftspolitische Souveränität der Nationalstaaten faktisch beschränken würden; vielmehr sind in der Praxis der Staaten die GATT-Bestimmungen den nationalen Rechtsnormen untergeordnet. Zu den ordnungspolitischen Defiziten zählen auch die Lücken im GATT-Regelsystem: Es fehlen Regeln für den Dienstleistungshandel und für investitionspolitische Maßnahmen sowie auch Wettbewerbsregeln. Die Widersprüche der GATT-Ordnung sind letztlich auf die mangelnde Gemeinsamkeit ordnungspolitischer Grundüberzeugungen der GATT-Staaten zurückzuführen. Insgesamt ist das GATT eher ein Forum für die Handelsdiplomatie als ein Ordnungssystem mit konsistenten und verbindlichen Regeln.

Zur Überwindung der Defizite des GATT bedarf es einer konsistenten internationalen Ordnungspolitik. Sie setzt ordnungspolitische Reformen in der Binnenwirtschaftspolitik der GATT-Staaten voraus. Weitere Elemente der GATT-Reform könnten sein: Eine striktere Durchsetzung der GATT-Bestimmungen, z.B. durch Übernahme liberaler völkerrechtlicher Regeln in die nationalen Rechtsordnungen; die Zurückdrängung des Einflusses protektionistischer Interessengruppen; die Abschaffung der sektoralen Sonderregime und die Überarbeitung und Ausweitung der GATT-Bestimmungen. Ansätze zu einer ordnungspolitischen Reform enthält das Programm der 1986 eröffneten Uruguay-Runde des GATT. Die Erfolgsaussichten dieser Verhandlungen sind noch unbestimmt.

## Summary

### Systemic Deficits of the GATT Order

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) of 1947 initially contributed to the liberalization of international trade, but could not prevent the neo-protectionism of the 1970ies and 1980ies. This can be explained by the intrinsic contradictions of the GATT rules: Its liberal principles of non-discrimination and trade liberalization are counterbalanced by numerous exceptions that justify violations of any principle. These exceptions on balance of payments or development grounds, and the special regimes for different sectors (agriculture, textiles), produce major inconsistencies of the GATT order. Since developing countries are exempt from almost all GATT obligations, the resulting free-rider problem has reduced the willingness of industrialized countries to liberalize imports from the third world. The GATT does not restrain the national sovereignty in economic policy; on the contrary, state practice subordinates the GATT rules to national law. The systemic deficits of the GATT order also include the following lacunae: The GATT does neither provide rules for the trade in services, nor for trade-related investment policy, nor for international competition policy. The inconsistencies of the GATT order finally result from different views of the GATT states as to the preferable economic order. Altogether the GATT is more a forum for trade diplomacy than a system of consistent and binding rules for the member states' trade policy.

To overcome these systemic deficits a consistent set of policy reforms should be conceived. It presupposes reforms of the internal economic policy of member states. Other measures include: a better implementation of GATT law, e.g. by inserting liberal rules of international law into the national legal systems; the neutralization of organized protectionist interests; the elimination of the sectoral regimes, and a revision of the GATT articles. The programme of the current Uruguay Round of multilateral trade negotiations is an attempt to overcome the deficits of the GATT order. The outcome is yet undecided.

---

Die Arbeit ist im Rahmen der interdisziplinären DFG-Forschergruppe "Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung" an der Universität Tübingen entstanden. Sie erscheint demnächst in Ordo, Bd. 41 (1990).