

Dittmann, Heinz W.; Hanemann, Wilhelm; Corbet, Hugh; Holthus, Manfred

Article — Digitized Version
Neue GATT-Runde?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dittmann, Heinz W.; Hanemann, Wilhelm; Corbet, Hugh; Holthus, Manfred (1972) : Neue GATT-Runde?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 1, pp. 9-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134348>

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.

Neue GATT-Runde?

Nach der vorläufigen Beendigung der Währungs- und Handelskrise stehen noch viele grundsätzliche und wichtige Probleme des Welthandels zur Lösung an. Wie groß sind die Chancen für eine multilaterale Bereinigung dieser Fragen im Rahmen des GATT?

Eine globale Betrachtungsweise ist unerlässlich

Heinz W. Dittmann, Genf

Die Weltöffentlichkeit hat mit Erleichterung die Ergebnisse der Konferenz von Washington begrüßt, mit denen die größte Währungs- und Handelskrise der Nachkriegszeit zunächst beendet wurde. Allerdings bleiben vorerst noch viele grundsätzliche und wichtige Probleme offen. Erst wenn auch sie gelöst sind, werden die Weltwirtschaftsbeziehungen wieder auf einer normalen und gesunden Grundlage stehen. Denn die Ursachen der Krise liegen wesentlich tiefer, als die Ereignisse des vergangenen August und Mai vermuten lassen.

Die internationalen Handelsbeziehungen sind einem dauernden Wechsel unterworfen; dies

schafft Spannungen ebenso wie Möglichkeiten für neue konstruktive Aktionen. Aber in den vergangenen fünf Jahren, seit dem Ende der Kennedy-Runde im Jahre 1967, wurde wenig getan, um die Spannungen durch konstruktives Handeln auf weltweiter Basis zu entschärfen. Die Zeit der Gefahr, die wir durchlebt haben, hat bei vielen die Erkenntnis reifen lassen, daß auf der Basis des Bestehenden nunmehr eine Handelspolitik für die 70er Jahre entwickelt werden muß. Die Gelegenheit und die bei vielen vorhandene Bereitschaft, die weltweiten Handelsbeziehungen mit neuer Dynamik zu erfüllen, darf nicht verpaßt werden.

Zwei grundlegende Schlußfolgerungen drängen sich angesichts dieser Sachlage auf:

Erstens ist es unbedingt notwendig, daß die Regierungen untereinander ständig enge Kontakte unterhalten und stets zu intensiver Zusammenarbeit bereit sind. Mangelndes Verständnis oder gegenseitige Mißverständnisse können leicht zu gefährlichen Entwicklungen führen. So muß leider nicht ohne Beunruhigung festgestellt werden, daß von seiten einzelner Länder Klagen vorgebracht wurden, die diese Länder als sehr wohl begründet und schwerwiegend ansahen, denen aber ihre Handelspartner keine oder nicht genü-

gend Beachtung schenkten. Dies ist um so bedauerlicher, als für multilaterale Konsultationen auf dem Handelssektor die erprobte GATT-Maschinerie zur Verfügung steht.

□ Die zweite Schlußfolgerung besteht darin, daß nunmehr die Zeit für neue Bemühungen um einen weltweiten Abbau von Handelshemmnissen gekommen ist.

Viele Argumente für multilaterale Verhandlungen

Diese Forderung mag auf den ersten Blick hin etwas unrealistisch erscheinen. Viele dringende Probleme harren noch ihrer Lösung. Wer hat da Zeit, weit in die Zukunft zu blicken? Zunächst müssen, im Anschluß an die Beschlüsse von Washington vom Dezember letzten Jahres, noch eine ganze Reihe von internationalen Währungsproblemen erörtert und einer Lösung näher gebracht werden. Die Europäer sind dabei, die schwierigen Verhandlungen über den Beitritt von vier Staaten zur EWG zu beenden, und sind darüber hinaus vollauf beschäftigt mit den nicht minder schwierigen Verhandlungen mit den neutralen EFTA-Staaten. Selbst wenn diese Verhandlungen abgeschlossen sind, werden Jahre vergehen, bis die getroffenen Entscheidungen sich voll auswirken. Zum Beispiel werden fünf Jahre vergehen, bevor der gemeinsame Außenzoll der EWG in Großbritannien voll zur Anwendung kommt.

Trotz allem können viele Argumente für neue multilaterale Verhandlungen ins Feld geführt werden, und es ist ermutigend zu sehen, daß sie mehr und mehr Anhänger finden.

Das zwingendste Argument besteht in der alten Erfahrung, daß die einzige Alternative zur Handelsliberalisierung die Rückkehr zum Protektionismus ist.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Heinz W. Dittmann ist Stellvertretender Generaldirektor des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), Genf, und u. a. für die Auswärtigen Beziehungen zuständig. Der Autor gibt in diesem Aufsatz seine privaten Ansichten wieder.

Ministerlaldirektor Dr. Wilhelm Hanemann, 59, Dipl.-Kaufmann, ist Leiter der Abteilung V – Außenwirtschaft und Entwicklungshilfe – im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn.

Richard Hugh Corbet, 35, ist seit der Gründung des Trade Policy Research Centre im Jahre 1968 Direktor dieses Londoner Instituts. Der Autor war einer der ausländischen Spezialisten, die bei den Hearings des US-Kongresses über die amerikanische Außenhandelspolitik in Washington gehört wurden.

Manfred Holthus, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Abteilung „Außenwirtschaft und Integrationspolitik“ im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Stillstand ist nicht möglich. Da protektionistische Kräfte zu allen Zeiten aktiv sind, können sie nur durch fortschreitende Handelsliberalisierung bekämpft werden. Das ist besonders augenscheinlich, wenn die Jahre der Verhandlungen zur Kennedy-Runde und die darauffolgenden Jahre miteinander verglichen werden. Während der Verhandlungen, als alle Handelsnationen gemeinsam um Handelserleichterungen rangen, konnten die Regierungen die immer vorhandenen protektionistischen Bestrebungen leichter abwehren. Seit 1967 haben diese Bestrebungen nur zu oft Gehör gefunden.

Weltweite Verantwortung

Ein weiteres Argument zugunsten eines Abbaus der Handelsschranken besteht darin, daß über den regionalen Fortschritten die weltweite Verantwortung nicht vergessen werden darf, wenn es auch offenkundig ist, daß Bemühungen zur Handelsliberalisierung auf weltweiter Basis weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart zu den erstaunlichen Ergebnissen führten, die auf regionaler oder kontinentaler Grundlage möglich waren oder sind. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Der Handel unter benachbarten Ländern, noch dazu wenn er komplementär ist, wird oft durch Tourismus, durch Gastarbeiter, durch ähnliche wirtschaftliche und soziale Verhältnisse ange-regt und führt daher leichter zum freien Handel in der Form einer Zollunion oder Freihandelszone, falls der politische Wille dazu vorhanden ist. Wäre es demgegenüber heute möglich, freien Handel zwischen Europa und Japan oder zwischen den USA und Brasilien herzustellen?

Freier Handel auf regionaler Basis, solange er nicht zu Handelshemmnissen für Drittländer führt, entspricht den Zielen des GATT. Zollunionen und Freihand-

delszonen sollten aber zusätzlichen Handel ermöglichen und nicht zur Verlagerung von Handelsströmen führen. Ein Gleichgewicht zwischen Fortschritten auf regionaler und Fortschritten auf weltweiter Ebene muß deshalb gefunden werden.

Aus diesem Grunde ist es notwendig, daß die EWG, die USA, Japan und ihre Handelspartner bereit sind, ihre Handelsprobleme auf weltweiter, multilateraler Ebene zu diskutieren – und hierfür kann nur das GATT zuständig sein. In diesem Rahmen können für alle annehmbare Lösungen erarbeitet werden.

Verhandlungen in drei Zeitabschnitten

Als drittes Argument gilt, daß das Welthandels- und Währungssystem während der vergangenen Monate in seinen Fugen erschüttert wurde. Da im allgemeinen das größte Hindernis zur Erneuerung eines erprobten Systems die generelle Zufriedenheit mit diesem System ist, wäre es töricht, daß es, wenn es einmal erschüttert ist, in der alten Form wiederhergestellt würde, ohne daß man Fortschritte macht und Verbesserungen anbringt.

Die Bemühungen für derartige Fortschritte können in drei Zeitabschnitten vorangetrieben werden: Erstens und sofort sollte über die unangenehmsten und gefährlichsten Handelshemmnisse mit dem Ziele ihrer Beseitigung verhandelt werden; zweitens sollten weltweite Verhandlungen als Folge der Erweiterung der EWG während dieses Jahres stattfinden, und drittens könnten ab 1973 weitergehende allgemeine Handelsverhandlungen ins Auge gefaßt werden.

Die ersten Gespräche unter den wichtigsten Handelsnationen haben auf der Grundlage der Entscheidungen stattgefunden, die Ende letzten Jahres gefällt

wurden. Es sind besondere Bemühungen seitens aller Länder notwendig, um das Gesprächsklima zu verbessern. Gleichzeitig sollte das gegenwärtige GATT-Programm zur Ausweitung des Handels vorangetrieben werden. So sind die GATT-Mitgliedsländer kürzlich übereingekommen, detaillierte Lösungen für eine Anzahl von nicht-tarifären Handelsschranken auszuarbeiten. Es besteht zudem kein Grund, warum die wichtigsten Länder nicht in der Lage sein sollten, einige bekannte und wichtige Handelshemmnisse für Importe aus Entwicklungsländern abzubauen. Auf diesem Gebiet können Lösungen wesentlich leichter gefunden werden, wenn alle wichtigen Importländer bereit wären, gemeinsam zu handeln.

Gleichgewichtsänderung durch EWG-Erweiterung

Der zweite Zeitabschnitt, beginnend im Laufe des Jahres 1972, wird Zoll- und Handelsverhandlungen über den gemeinsamen Außenzolltarif der erweiterten EWG bringen. Derartige Verhandlungen ergeben sich automatisch als Folge der Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der gegenwärtige Zollschatz aller GATT-Länder ist das Ergebnis von mehreren Verhandlungsrunden im GATT. Dabei wurden die meisten Zölle der Industrieländer im GATT gebunden, d. h. die Höchstsätze sind genau festgelegt. Diese Zollbindungen sind natürlich von den Verhandlungspartnern im GATT gegenseitig durch Zugeständnisse erkaufte worden; auf diese Weise wurde ein ausgewogenes Gleichgewicht von Zollkonzessionen erreicht. Wenn dieses Gleichgewicht durch irgendwelche Maßnahmen, etwa durch die Bildung einer Zollunion, gestört wird, dann muß dieses Gleichgewicht im Rahmen des GATT wieder neu hergestellt werden.

Die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führt unvermeidlich zu einer Änderung dieses Gleichgewichts. Die neuen Mitgliedsländer werden ihre Zölle dem gemeinsamen EWG-Außenzoll anpassen. In vielen Fällen werden sie bei dieser Anpassung ihre Zölle gegenüber Nichtmitgliedsländern vermindern. Dadurch werden die Rechte dieser Länder im GATT nicht beeinträchtigt. In den Fällen jedoch, in denen die beitretenden Länder ihre Zölle für einzelne Erzeugnisse erhöhen werden, da der gemeinsame EWG-Zoll höher als der frühere Zoll des beitretenden Landes ist, werden die im GATT erworbenen Rechte dritter Staaten berührt. So wird die Übernahme der EWG-Agrarpolitik durch Großbritannien eine Erhöhung des Agrarschutzes zur Folge haben und in starkem Ausmaß die Rechte dritter Staaten tangieren. Dänemark, um ein anderes Beispiel zu nennen, ist ein Niedrigzollland und wird deshalb bei der Übernahme des EWG-Außenzolltarifs eine Reihe von Zolltarifpositionen erhöhen.

Unter den GATT-Regeln über die Bildung und Erweiterung von Zollunionen sind dritte Länder berechtigt, Entschädigungen für den Verlust von Konzessionen zu verlangen. Es wird demgemäß im GATT zwingend eine Ausgleichsverhandlung aufgrund der Regeln des Artikels XXIV Absatz 6 geben.

Derartige Verhandlungen haben auch früher schon stattgefunden. Als die EWG aufgrund des Rom-Vertrages ihren gemeinsamen Außenzolltarif durch Harmonisierung der Zolltarife der sechs Mitgliedstaaten bildete, wurde im GATT eine Ausgleichsverhandlung geführt. Daraus entwickelte sich dann die sogenannte Dillon-Runde. Den künftigen Ausgleichsverhandlungen zwischen der erweiterten

Gemeinschaft und den anderen GATT-Mitgliedern kommt große Bedeutung zu, denn die Beteiligten sind wichtige Partner im multilateralen Handelssystem.

Aufgrund der Rechtslage wird die erweiterte EWG daher neue Zollzugeständnisse zu geben haben als Ausgleich für die früheren Zugeständnisse, die aufgehoben werden. Drittländer brauchen jedoch keine neuen Zugeständnisse zu machen. Ziel der Verhandlungen ist also lediglich die Herstellung eines neuen Gleichgewichts von Rechten und Pflichten zwischen der erweiterten Gemeinschaft einerseits und den anderen Handelsnationen andererseits; Ziel sind jedoch nicht neue umfassende weltweite Zollsenkungen. Sicherlich werden diese Verhandlungen keine Routineangelegenheit sein. Der Einsatz ist dazu viel zu groß. Letzten Endes wird das Ergebnis den neuen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der erweiterten EWG und der übrigen Welt Ausdruck geben müssen.

Weltweite Handelsliberalisierung ist notwendig

Aus dem Vorhergesagten geht klar hervor, daß die Verhandlungen gemäß Artikel XXIV/6 kein Ersatz für ein langfristiges Programm der Handelsliberalisierung sein können. Es mag sogar sehr schwierig sein, in einer solchen Verhandlung alle Fragen zu lösen, da gewaltige Handelsinteressen auf dem Spiele stehen. Darüber hinaus dürfen die dringenden Probleme der Entwicklungsländer nicht vergessen werden.

Um die Dynamik des Welt Handels zu erhalten und weiterzuentwickeln, zur Schaffung eines wohlausgewogenen Gleichgewichts von Konzessionen der großen Nationen untereinander, kurzum, für eine Handelspolitik für die siebziger Jahre ist mehr

erforderlich als eine EWG-Ausgleichsverhandlung.

Deshalb liegt es im dritten Zeitabschnitt ab 1973 im eigenen Interesse der Handelsnationen, neue Anstrengungen für eine weltweite Handelsliberalisierung zu unternehmen.

Bestimmte Bedingungen müssen erfüllt sein, bevor die Regierungen bereit sind, langfristige Pläne zur Handelsliberalisierung zu akzeptieren. Das gegenseitige Vertrauen muß wiederhergestellt und die EWG-Erweiterung in Kraft getreten sein. Regierungen müssen die erforderlichen Vollmachten für Verhandlungen erlangt haben. Die Öffentlichkeit, die Industrie und die Gewerkschaften müssen überwiegend positiv eingestellt sein.

Obwohl diese Dinge viel Zeit brauchen, kann man ihnen mit Optimismus entgegensetzen, da die Notwendigkeit für Verhandlungen klar auf der Hand liegt. Die Verhandlungsmaterie ist als Ergebnis von vier Jahren vorbereitender Arbeit im GATT bekannt. Alle Schutzmaßnahmen der Industrieländer – Zölle und zollfremde Handelshemmnisse – sowohl für die Industrie als auch für die Landwirtschaft sind gründlich untersucht worden. Die Verhandlungen müßten, um zu wirklichen Ergebnissen zu führen, alle diese Punkte umfassen. Tatsächlich haben Verhandlungen über einige zollfremde Hemmnisse schon begonnen.

Einsicht gewinnt an Boden

Bei vielen Regierungen gewinnt die Einsicht in die Notwendigkeit von Verhandlungen an Boden. Anlässlich der Jahresversammlung des GATT im November letzten Jahres hat sich bei den Vertragsparteien die Überzeugung herauskristallisiert, daß neue Bemühungen im Hinblick auf die Behandlung langfristiger Handelsprobleme unter-

nommen werden sollten, sobald dies praktisch möglich ist. Eine Reihe von wichtigen Handelsnationen haben bereits erklärt, daß sie weitreichende Verhandlungen für notwendig halten und an ihnen teilnehmen werden. Deshalb ist es für das GATT notwendig geworden, bald Überlegungen über mögliche Regeln und Modalitäten für Verhandlungen anzustellen. Alternativlösungen müssen ausgearbeitet werden, die den Regierungen eine Entscheidungshilfe geben können.

Kann man etwa auf freien Handel der Industrienationen untereinander in etwa 10 bis 20 Jahren abzielen? Sollten die Zölle harmonisiert werden, wenn ja, in welcher Höhe? Können alle sehr niedrigen Zölle abgeschafft werden? Sollten alle hohen Zölle von 20 Prozent oder mehr auf eben dieses Niveau gesenkt werden? Kann man nach Sektoren vorgehen? Wie können mengenmäßige Beschränkungen und sog. „freiwillige“ Exportbeschränkungen behandelt werden? Soll das System der sogenannten geregelten Vermarktung (orderly marketing) Verhandlungsgegenstand werden? Werden stärkere und verfeinerte Sicherheitsklauseln erforderlich sein? Was bedeutet das alles für das ausgewogene System von Rechten und Pflichten und das Gleichgewicht an gegenseitigen Zugeständnissen? Welche Verhandlungstechniken lassen sich für die Landwirtschaft anwenden?

Eines steht fest: Die nationalen und vielleicht sogar die regionalen Märkte sind heute zu klein, um den Bedürfnissen einer modernen Industrie zu genügen. Deshalb ist eine globale Betrachtungsweise der Probleme des Handels im wirtschaftlichen Eigeninteresse und im Hinblick auf gesunde und friedliche internationale Beziehungen unerlässlich.

Perspektiven für eine neue Liberalisierungsrunde

Wilhelm Hanemann, Bonn

Die Frage nach einer neuen multilateralen Verhandlungsrunde im GATT hat durch die jüngsten handels- und währungspolitischen Ereignisse besondere Aktualität erhalten. Die inzwischen wieder beseitigten restriktiven Außenhandelsmaßnahmen, die die vom amerikanischen Präsidenten im Rahmen der neuen Wirtschaftspolitik am 15. August 1971 verkündet worden waren, hatten die ernste Gefahr heraufbeschworen, daß die von den neuen Einfuhrhemmnissen betroffenen Handelspartner der USA über kurz oder lang Retorsionsmaßnahmen ergreifen würden. Eine solche Entwicklung hätte dann unvermeidlich zu einer Eskalation von Schlag und Gegen Schlag geführt und damit einen weltweiten Rückfall in den Protektionismus nach sich gezogen.

Es hat daher gerade in letzter Zeit nicht an Stimmen gefehlt, die zu vermehrten internationalen Anstrengungen aufgerufen haben, um in Zukunft den einmal erreichten Liberalisierungsstand in den internationalen Handelsbeziehungen krisenfester zu machen.

Konzertierte Bemühungen sind notwendig

Diejenigen Handelspartner, die wie die Bundesrepublik gesamtwirtschaftlich in hohem Maße vom internationalen Handelsaustausch abhängig sind, müssen solche Bemühungen schon aus einem wohlverstandenen wirt-

schaftlichen Eigeninteresse heraus aktiv unterstützen.

Die Bundesregierung hat in der internationalen Diskussion wiederholt und mit Nachdruck auf die Notwendigkeit solcher konzertierter Bemühungen hingewiesen.

Sie ist dabei noch einen Schritt weitergegangen. Bundeswirtschaftsminister Prof. Schiller hat das sehr eindringlich zum Ausdruck gebracht, als er auf dem Europatag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie Ende April 1971 in Hannover — also lange vor der jüngsten internationalen Handels- und Währungskrise — forderte, daß die Antwort der EWG auf protektionistische Bestrebungen eine Politik des Durchbruchs nach vorne, eine Gegenoffensive zu noch größerer Liberalität im Welthandel, sein müsse. Damit ist aus deutscher Sicht die Antwort auf die Frage nach einer neuen weltweiten Liberalisierungsrunde gegeben.

Abbau von Spannungen

Eine solche Aktion mit dem Ziel einer weiteren substantiellen Senkung der Zölle und einem Abbau der sog. nichttariflichen Handelshemmnisse würde entscheidend auch zu einer Abmilderung der aus der regionalen Präferenzpolitik der EWG herrührenden Spannungen beitragen können. Gleichzeitig würde durch eine neue weltweite Ver-

handlungsrunde das GATT als multilaterales Forum des internationalen Handels gestärkt und dadurch den Schwierigkeiten, die sich aus der Bildung einzelner großer Welthandelsblöcke ergeben könnten, entscheidend entgegengewirkt. Auch hier zeigt die jüngste Phase, insbesondere in dem handelspolitischen Dreiecksverhältnis USA-EWG-Japan, welche Rückwirkungen eine von politischen Überlegungen mitbestimmte bilaterale Handelspolitik auf den Welthandel insgesamt haben kann.

Es ist daher als bedeutsamer Fortschritt zu werten, daß die Mitgliedstaaten der EG in Übereinstimmung mit den vier Beitrittskandidaten und entsprechend ihrer in Art. 110 des EWG-Vertrages festgelegten liberalen handelspolitischen Zielrichtung am 12. Dezember 1971

ihre Bereitschaft erklärt haben, sich an umfassenden Handelsverhandlungen zu beteiligen, die zu einer Ausweitung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und einer immer weitergehenden Liberalisierung des Welthandels führen sollen,

sich zu dem gemeinsamen Ziel bekannt haben, in stärkerem Umfang eine Einhaltung der Vorschriften des GATT zu gewährleisten, und

die Notwendigkeit neuer internationaler Maßnahmen zur Beseitigung zollfreier Handelshemmnisse und zur Bewältigung

der Besonderheiten des Agrarhandels anerkannt haben.

Eine solche Absicht entspricht der der erweiterten Gemeinschaft zugewachsenen weltwirtschaftlichen Verantwortung.

Klares Bekenntnis zum GATT

Das klare Bekenntnis der Gemeinschaft zu den Grundsätzen des GATT stellt eine deutliche Absage an alle diejenigen dar, die die Chance einer weiteren Verhandlungsrunde nutzen wollen, um dem Welthandel von morgen neue Regeln zu geben. Dabei liegt auf der Hand, daß das ungeahnte weltwirtschaftliche Wachstum seit Kriegsende wesentlich auf die im GATT verankerten Grundsätze zurückzuführen ist. Wirkungsvollere Prinzipien als diese sind bisher noch nicht gefunden worden. Sie sollten daher unangetastet bleiben.

Dadurch soll natürlich nicht ausgeschlossen werden, daß man sich bei neuen Globalverhandlungen darum bemüht, zu neuen Formulierungen oder zur Präzisierung einzelner Bestimmungen des GATT zu kommen. So wäre zum Beispiel zu prüfen, ob durch geeignete Vorkehrungen sichergestellt werden kann, daß in Zukunft der freie internationale Handel nicht erneut in den Strudelwährungspolitischer Geschehnisse hineingezogen wird.

Insoweit liegen bereits wertvolle Vorarbeiten der OECD vor, die im Rahmen künftiger Globalverhandlungen für eine Verschärfung der zulässigen Eingriffskriterien in den Außenhandel im Falle eines Zahlungsbilanzungleichgewichts herangezogen werden können.

Multilaterale Lösung der Agrarprobleme

Die Gemeinschaft hat in ihrer Absichtserklärung die Agrar- und die zollfremden Handelshemmnisse besonders hervorgehoben.

In beiden Bereichen wird man allseits akzeptable Lösungen wohl nur langfristig und auch nur schrittweise erwarten können. Sichtbare Fortschritte im Weltagrarhandel dürften überdies nur dann möglich sein, wenn in internationalen Verhandlungen multilaterale Lösungen für agrarpolitische Probleme entwickelt werden, an denen sich alle hauptbeteiligten Handelspartner, natürlich auch die EG, beteiligen.

Aber auch von den USA werden Beiträge erwartet werden müssen. Bekanntlich sind die Vereinigten Staaten aufgrund einer 1955 erteilten Ausnahmegenehmigung im GATT berechtigt, im Agrarsektor Einfuhrbeschränkungen, insbesondere durch Quoten, aufrechtzuerhalten bzw. einzuführen.

Ein Verzicht der USA auf bestehende und neue Quoten könnte als wesentliches Element zur Abmilderung der Probleme im Weltagrarhandel angesehen werden.

Gegenseitig ausgewogene Handelskonzessionen bei den zollfremden Handelshemmnissen stoßen auf große technische Schwierigkeiten, deren Bewältigung sorgfältige Vorarbeiten erforderlich macht.

So wirkt der im GATT verankerte Grundsatz der Reziprozität dahin, die einzelnen Handelszustände zunächst zu quantifizieren, um sie dadurch negotiabel zu machen. Das wird nicht einfach sein und den guten Willen aller Beteiligten voraussetzen, zumal wenn man an so unterschiedliche Bereiche erinnert wie etwa Exportsubventionen, nationale Normen, öffentliches Beschaffungswesen, Einfuhrlizenzen u. ä. Alle diese Bereiche haben häufig wettbewerbsverzerrende Auswirkungen auf den internationalen Handel und übertreffen in ihrer restriktiven Wirkung nicht selten den han-

delshemmenden Effekt selbst eines relativ hohen Einfuhrzollens. Letzterer ist im allgemeinen bekannt, und der internationale Handel kann ihn wegen der gleichfalls im GATT getroffenen Vereinbarungen über die grundsätzliche Bindung der Zollkonzessionen kalkulatorisch als konstanten Faktor berücksichtigen.

Bei den zollfremden Handelshemmnissen dagegen erleidet der internationale Handel häufig schon deshalb Einbußen, weil es an der Kenntnis der Vielzahl einzelstaatlicher Verwaltungsvorschriften fehlt, ein Umstand, der insbesondere von Entwicklungsländern oft und nicht zu Unrecht beklagt wird.

Zollausgleichsverhandlungen als Initialzündung

Maßnahmen im Zollbereich hat die Gemeinschaft in der erwähnten Absichtserklärung nicht ausdrücklich angesprochen. Gleichwohl sehen wir hier eine besondere Chance zu einer substantiellen Verbesserung der Bedingungen des Welthandels.

Die bevorstehenden Zollausgleichsverhandlungen, die die Gemeinschaft im GATT aufgrund ihrer Erweiterung demnächst zu führen hat, könnten eine Initialzündung für eine neue multilaterale Zollrunde sein.

Im Bereich der Zölle sollte eine nochmalige Halbierung der Zollsätze durch eine schrittweise Senkung weltweit angestrebt werden. Daneben wäre aber auch eine sektorale Harmonisierung einzelner Zölle auf einem möglichst niedrigen Niveau, insbesondere bei gewerblichen Erzeugnissen, zu prüfen. Ziel dieser Bemühungen sollte es sein, in einzelnen Bereichen zu weltweiten sektoralen Freihandelszonen zu gelangen, die später geeignete Ausgangspunkte für eine vollständige Beseitigung der Zölle bilden könnten.

Insgesamt wird gesagt werden können, daß sich zur Zeit noch keine bestimmten Aussagen über die Durchführung einer neuen Globalverhandlungsrunde machen lassen. Jedoch lassen die handelspolitischen Absichtserklärungen, die in jüngster Zeit

von den Haupthandelspartnern dazu abgegeben worden sind, die Hoffnung berechtigt erscheinen, daß es in absehbarer Zeit zu einer solchen Runde kommt. Im übrigen würden die Aussichten für neue multilaterale Verhandlungen zur Ausweitung des

Welthandels wesentlich dadurch verbessert, wenn die gegenwärtig laufenden bilateralen Handelsverhandlungen zwischen den Haupthandelspartnern über aktuelle handelspolitische Fragen zu einem baldigen und befriedigenden Abschluß gebracht werden.

Ein Programm für den Wirtschaftsfrieden

Hugh Corbet, London

Tendenzen einer „Beggar-thy-neighbor“-Politik haben auf beiden Seiten des Atlantiks seit den Zollverhandlungen der Kennedy-Runde, die im Frühjahr 1967/67 zu Ende gingen, immer mehr an Stärke und Deutlichkeit gewonnen. Die Industrieländer hatten anscheinend ein allzu großes Interesse daran — wenn auch das Ziel einer offenen Weltwirtschaft weiterhin proklamiert wurde —, eine Verschlechterung der internationalen Handelsbeziehungen zu gestatten.

Hoffnung auf Initiativen

Verfechter des Freihandels mußten daher soviel Trost wie nur möglich aus der Hoffnung schöpfen, daß eventuell eine Gegeninitiative gestartet würde. Es bedurfte allerdings der Dollar-Krise und der Verhängung einer temporären Einfuhrsteuer von Seiten der Vereinigten Staaten, um die Welt auf die Gefahren eines schleichenden Protektionismus aufmerksam zu machen.

Ralf Dahrendorf, das für die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften zuständige Kommissionsmitglied, schrieb zwei Wochen nachdem Präsident Nixon seine „Neue Wirtschaftspolitik“ verkündet hatte:

„Wir haben uns von neuem auf die Verfahren zu besinnen, durch die die Regeln des Welthandels aufrechterhalten und weiterentwickelt werden können, und zwar sowohl unter Berücksichtigung der alten Prinzipien als auch der neuen Gegebenheiten.“ Und er fügte hinzu: „Ich bin mir allerdings nicht ganz sicher, ob wir dafür politisch oder geistig vorbereitet sind.“¹⁾

Das mag sein. Aber einige sind wahrscheinlich besser vorbereitet als andere. So wurde in Washington in den letzten fünf Jahren die Handelspolitik einer Überprüfung unterzogen, bei der die voraussichtlichen Notwendigkeiten der Weltwirtschaft eine große Rolle spielten²⁾. Im vergangenen Oktober begann zudem auf hoher Ebene eine Ar-

beitsgruppe, die von Regierungsmitgliedern der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einberufen wurde, mit der Vorbereitung von Empfehlungen für die weitere Förderung der Liberalisierung des Welthandels³⁾.

Keine Initiatoren in Sicht

In Washington besteht jedoch die Neigung, es anderen Ländern zu überlassen, Initiativen im Hinblick auf den Ausbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu ergreifen⁴⁾. Die Vereinigten Staaten sind zwar nicht mehr in der Lage, den Lauf der Ereignisse so zu bestimmen, wie sie es in den 50er und 60er Jahren konnten. Zu dieser Umverteilung der Macht führten der Ausbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Aufstieg Japans zur Wirtschaftsmacht. Andererseits sind jedoch die Europäischen Gemeinschaften — soweit es außenpolitische Initiativen betrifft — noch zu schwach dazu — trotz der Tatsache, daß sie die größte Handelseinheit der Welt darstellen. Wenn sich zudem die Europä-

¹⁾ Ralf Dahrendorf: Why Europe Is Shocked, in: The New York Times, 1. 9. 1971.

²⁾ Vgl. u. a.: The Future of U.S. Foreign Trade Policy, Hearings before the Subcommittee on Foreign Economic Policy, Joint Economic Committee, United States Congress, Washington 1967, und den Report mit gleichem Titel sowie: Issues and Objectives of U.S. Foreign Trade Policy; Special Representative for Trade Negotiations, Future United States Foreign Trade Policy, Roth-Report, Washington 1969; A Foreign Economic Policy for the 1970s, Hearings before the Subcommittee on Foreign Economic Policy, Joint Economic Committee, United States Congress, Teil 1-5 Washington 1970 und 1971; und Presidential Commission on International Trade and Investment Policy, United States International Economic Policy in an Interdependent World, Williams-Report, Washington 1971.

³⁾ Sie wurde beim OECD-Ministertreffen am 7.-8. Juni 1971 in Paris dazu ermächtigt.

⁴⁾ Zur Illustration vgl. Abraham Ribicoff: Trade Policies in the 1970s, Washington 1971, S. 10.

schen Gemeinschaften vergrößern, dann werden ihre Kräfte wahrscheinlich durch Assoziierung der neuen Mitglieder, die Einbeziehung der neutralen Länder Westeuropas und durch die Arbeit an der Wirtschafts- und Währungsunion voll in Anspruch genommen werden.

Und wie sind die Aussichten Japans, eine Führungsrolle zu spielen? Die japanische Regierung hat zwar die Notwendigkeit neuer multilateraler Handelsgespräche anerkannt⁵⁾. Aber sie selbst bewegt sich nur sehr zögernd auf eine Liberalisierung der Einfuhren und der ausländischen Investitionen zu. Es mag sein, daß diese Vorsicht im Hinblick auf inländische Anpassungsprobleme berechtigt ist. Sie legt jedoch den Schluß nahe, daß Japan aus eigener Willenskraft heraus nicht bereit ist, sich so weit oder so schnell wie andere Industrieländer in Richtung auf einen Freihandel zu bewegen.

Verpflichtung der USA

Somit sind die Vereinigten Staaten im Augenblick noch die einzige Wirtschaftsmacht, die in der Lage ist, eine große Handelsinitiative zu starten. Doch es ist offensichtlich, daß neue Verhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) auf der Basis einer Übereinkunft zwischen den Vereinigten Staaten, Japan und den Europäischen Gemeinschaften in die Wege geleitet werden müssen.

Entsprechend ihrer Rolle in der Nachkriegsentwicklung des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrssystems sind die Vereinigten Staaten letztlich sogar verpflichtet, Einspruch gegen die rasch anwachsenden diskriminierenden Handelsvereinbarungen zu erheben, die von den Europäischen Gemeinschaf-

ten ausgehen. Die Auswirkungen dieser Vereinbarungen auf den Welthandel sind zwar gering. Weit bedeutender ist aber, daß sie das GATT-Prinzip der Nichtdiskriminierung aushöhlen. Es ist in Artikel 1 niedergelegt, und es verlangt von allen Signatarstaaten die Befolgung des Meistbegünstigungsprinzips, mit Ausnahme der Fälle, in denen aufgrund des Artikels 24 eine Zollunion oder eine Freihandelsvereinigung gebildet worden ist.

Ein Großteil der „Assoziierungs“-Politik der Europäischen Gemeinschaften ist sehr schwierig mit dem Geist, wenn nicht sogar mit dem Buchstaben von Artikel 1 und Artikel 24 des GATT-Statuts in Übereinstimmung zu bringen. Darüber hinaus ist die bisherige politische Rechtfertigung der Gemeinschaften – die Bildung der europäischen Einheit – inzwischen ziemlich stark strapaziert, zumindest in den Augen der Amerikaner. Da die sowjetische Bedrohung Westeuropas in den Hintergrund getreten ist und die westeuropäischen Länder Wohlstand und Selbstvertrauen wiedererlangt haben, ist es zu einer deutlichen Abnahme des öffentlichen Interesses an einer supra-nationalen Europäischen Union gekommen. Tatsächlich mußten die Verfechter „der europäischen Idee“ zur „amerikanischen Herausforderung“ als Hauptargument für ihr Anliegen Zuflucht nehmen – obgleich das relevante Phänomen das einer technischen Herausforderung ist⁶⁾.

Deshalb sind auch die Vereinigten Staaten über eine vergrößerte Europäische Gemeinschaft mit zehn Mitgliedstaaten, die über Freihandelsübereinkommen mit den „Nicht-Mitglieds-

ländern“ der Europäischen Freihandelszone und in einer weiteren Runde über Assoziierungsvereinbarungen mit den mittelländischen, afrikanischen und den karibischen Mitgliedsländern des Commonwealth verhandeln, nicht sehr glücklich⁷⁾. Denn das Ergebnis könnte eine Polarisierung der Weltwirtschaft zwischen diesen zwei großen Handelseinheiten sein. Die möglichen politisch-strategischen Konsequenzen einer Art wirtschaftlichen „kalten Krieges“ zwischen den Vereinigten Staaten und den Europäischen Gemeinschaften dürften im einzelnen keine weitere Vertiefung erfordern.

Prinzip der Gegenseitigkeit

Dieses Bündel diskriminierender Handelsvereinbarungen seitens der Europäischen Gemeinschaften hat die Amerikaner gezwungen, ihr eigenes Festhalten am Prinzip der Nichtdiskriminierung nochmals zu überdenken. Es besteht zwar eine gewisse Abneigung, dieses Prinzip gänzlich aufzugeben. Aber die Betonung wird jetzt vor allem auf das Prinzip der Gegenseitigkeit gelegt⁸⁾. Seit der ersten Botschaft Präsident Nixons über den Außenhandel an den Kongreß am 18. November 1969 haben Mitglieder seiner Administration immer wieder die dringende Notwendigkeit für eine derartige Gegenseitigkeit unterstrichen.

Wenn jedoch die Vereinigten Staaten und andere entwickelte Länder die vorbehaltlose Meistbegünstigung aufgeben, dann wäre die Tür für einen unkontrollierten weltweiten Ausbruch diskriminierender Handelsvereinbarungen über bestimmte Produktgruppen und zwischen eini-

⁵⁾ Die japanische Regierung schlug 1971 auf der GATT-Tagung der Mitgliedsländer mehr als Versuch eine weitere Runde multilateraler Zollverhandlungen vor.

⁶⁾ Dieser Punkt wird ausführlicher diskutiert bei Hugh Corbet: *Role of the Free Trade Area*, in: Hugh Corbet und David Robertson (Hrsg.): *Europe's Free Trade Area Experiment: EFTA and Economic Integration*, Oxford und Braunschweig 1970; vgl. auch Theodore Geiger: *Transatlantic Relations in the Prospect of an Enlarged European Community*, Washington und London 1971.

⁷⁾ Zur amerikanischen Position vgl. Harald B. Malmgren: *The New Posture in U.S. Trade Policy*, in: *The World Today*, Dezember 1971.

⁸⁾ Dieses Prinzip und das der Nichtdiskriminierung bildeten die Grundlage des Nachkriegssystems des internationalen Handels.

gegen wenigen Ländergruppen geöffnet. Vieles von dem, was in sechs Verhandlungsrunden des GATT erreicht worden ist, würde unvollendet bleiben, und das Ziel, eine offene Weltwirtschaft zu erlangen, würde einen ersten Rückschlag erleiden.

Präsident Nixons Kommission für Internationale Handels- und Investitionspolitik (Williams-Kommission) stellte einen Beitrag zur Beilegung des fundamentalen Konfliktes, der in der amerikanischen Außenhandelspolitik zwischen dem Festhalten am Prinzip der Nichtdiskriminierung und dem Ziel der Erlangung der Gegenseitigkeit in den multilateralen Handelsgesprächen bestand, zur Diskussion. Sie empfahl, daß „Gegenseitigkeit“ nicht als ein Ziel interpretiert werden sollte, das jeweils innerhalb in sich geschlossener Bereiche wie dem Außenhandel, dem Kapital- oder Zahlungsverkehr zu erreichen sei. Man sollte sie „im Sinne des gesamten Verhandlungsrahmens begreifen“.⁹⁾

Beitrag der westeuropäischen Länder

Das Problem besteht darin, wie man dem Kongreß der Vereinigten Staaten im voraus klarmacht, daß solch eine weite Interpretation der Gegenseitigkeit effektiver sein wird als die spezifische Interpretation der Vergangenheit. Dies ist deshalb wichtig, weil die anderen Regierungen davon überzeugt werden müssen, daß – einerlei welche Verhandlungen auch immer begonnen werden – die US-Administration die Unterstützung durch den Kongreß hat.

Was die westeuropäischen Länder zur Lösung des Problems beitragen könnten, ist die Bereitschaft, durch Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten und anderen entwickelten Ländern ein weltweites Freihandelsabkommen entsprechend Artikel 24

⁹⁾ Williams-Report, a. a. O., S. 302.

des GATT-Statuts zustande zu bringen. Dies würde die Überzeugungskraft des Zieles der Gegenseitigkeit stärken und die Frage des Verzichts auf die allgemeine Anwendung des Prinzips der Nichtdiskriminierung nicht aufkommen lassen. In der Praxis würde zudem die Universalität der Verhandlungen nicht beeinträchtigt werden, da keines der Haupthandelsländer es sich leisten könnte, nicht daran teilzunehmen.

Überfällige Reform der Agrarpolitik

In vieler Hinsicht läuft diese Idee auf eine Wiederbelebung des französischen Vorschlags der frühen 50er Jahre hinaus, der einen allumfassenden Wegfall der Zölle nach einem vorbereiteten Fahrplan vorsah. Die jetzige Überlegung bezieht aber auch Verhandlungen über nichttarifäre Verzerrungen des internationalen Handels ein, einschließlich des Einsatzes von konsultativen Verfahren zur Verfolgung ihrer Durchführung¹⁰⁾.

Freihandel mit Westeuropa hinsichtlich von Industrieerzeugnissen würde jedoch den Vereinigten Staaten keinen genügend großen Anreiz bieten, da deren Ausfuhren an Industriegütern sich in zunehmendem Maße aus technologisch hochqualifizierten Produkten zusammensetzen, die durch Zölle kaum behindert werden. Der Handel mit Agrarprodukten der gemäßigten Zone wäre somit in den Freihandelsvertrag einzubeziehen¹¹⁾. Die Vertragsverhandlungen würden den Europäischen Gemeinschaften auch die Gelegenheit geben, seit langem überfällige Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik durchzuführen¹²⁾.

In diesem Punkte ist die Brüsseler Kommission verständlicher-

¹⁰⁾ Vgl. Gérard und Victoria Curzon: Hidden Barriers to International Trade, London 1971; sowie auch Robert E. Baldwin: Nontariff Distortions of International Trade, Washington 1970.

weise empfindlich, da die gemeinsame Agrarpolitik als ein Symbol einer europäischen Union angesehen wird. Aber in ihrer gegenwärtigen Form ist diese Politik kaum der geeignete Weg, die übrige Welt davon zu überzeugen, daß die Europäische Union in deren eigenem Interesse liegt. Mit der Beseitigung der merkantilistischen Aspekte des „neuen Europas“ könnten die vorgeschlagenen Freihandelsgespräche einen Anstoß für andere, positivere Kräfte der europäischen Integration geben.

Gute Gründe für Freihandelsgespräche

Inwieweit weichen Verhandlungen gemäß Artikel 24, wenn sie alle entwickelten Länder einschließen, von der vorbehaltlosen Meistbegünstigung ab, wie sie in allen vorherigen Verhandlungen zugrunde gelegt wurde? Gemäß Artikel 24 ist nicht erforderlich, daß alle Haupthandelsländer gleichzeitig in Richtung auf den erwünschten Zustand des Freihandels einschwenken. Im Gegensatz zur Methode der Meistbegünstigung würde das Tempo der Verhandlungen durch den fortschrittlichsten Teilnehmer bestimmt werden und nicht durch denjenigen, der sich am meisten dagegen sträubt. Jene, die bereit sind, Entgegenkommen hinsichtlich der Zölle, der sonstigen Handelsschranken und auf dem Agrarsektor zu zeigen, wären nicht verpflichtet, sich an denen auszurichten, die sich nicht erkenntlich zeigen wollen¹³⁾.

¹¹⁾ Weitere Argumente für den Einfluß des Agrarbereichs werden diskutiert bei Hugh Corbet: Global Challenge to Commercial Diplomacy, In: Pacific Community, Tokyo, Oktober 1971.

¹²⁾ Einige mögliche Reformen werden behandelt bei Denis Bergmann et al.: A Future for European Agriculture, Paris 1970.

¹³⁾ Zu einer umfassenden Analyse des Vorschlages eines Freihandelsvertrages im Vergleich zu anderen Methoden der Handelsliberalisierung vgl. Hugh Corbet: Political and Commercial Perspectives on Trade Between Developed Countries, In: A Foreign Economic Policy for the 1970s, a. a. O., Teil 2, S. 180-190. Eine kürzere Darstellung erschien von Hugh Corbet: Strategy for an Open World Economy, in: Intereconomics, Heft 3, März 1970.

Es besteht guter Grund für die Annahme, daß die Vereinigten Staaten und die anderen entwickelten Länder an solchen multilateralen Freihandelsgesprächen teilnehmen würden. Neben anderen hat die Williams-Kommission — als ein Ziel der amerikanischen Politik — auf „den Abbau der meisten Zölle während der nächsten sechs Jahre“ und auf den Abbau aller Schranken des internationalen Handels und der Kapitalbewegungen während der nächsten 25 Jahre gedrängt¹⁴⁾. Kürzlich

nahm William Eberle, Präsident Nixons Sonderbeauftragter für Außenhandelsfragen, zu den Möglichkeiten einer Freihandelsvereinbarung entsprechend den oben dargelegten Richtlinien Stellung, und er fügte als weiteren Punkt „einseitige Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer während der Übergangszeit zum zollfreien Handel“ hinzu¹⁵⁾.

Kühnheit und Erfindungsgabe werden benötigt, um den gegen-

¹⁴⁾ Williams-Report, a. a. O., S. 10 und S. 304.

wärtigen Tendenzen in der multilateralen Handelsdiplomatie entgegenzuwirken. Westeuropa könnte zudem aufgrund seiner sehr großen Erfahrungen mit Verhandlungen gemäß Artikel 24 des GATT-Statuts die Vereinigten Staaten zusammen mit Japan und anderen entwickelten Ländern dahin bringen, wiederum den Weg in Richtung auf eine offene Weltwirtschaft einzuschlagen — wenn es das will.

¹⁵⁾ William Eberle: Trade Issues for the 1970s, Rede gehalten vor dem Trade Policy Research Centre am 23. November 1971 in London.

Revisionsbedürftiges GATT

Manfred Holthus, Hamburg

Die Verhandlungen der sogenannten Kennedy-Runde gelten als die erfolgreichsten hinsichtlich einer weltweiten Liberalisierung des Welthandels. Obwohl die letzten der damals ausgehandelten gegenseitigen Zugeständnisse erst mit dem Jahreswechsel in Kraft traten, schienen während des vergangenen Jahres Protektionismus und Handelskriege näherzuliegen als freier Welthandel.

Hoffnungsvoll schaute die Weltöffentlichkeit daher Ende November 1971 nach Genf, wo die Vertragsparteien des GATT ihre 27. Tagung abhielten. Ist doch das GATT die internationale Organisation, die über die Spielregeln des Wohlstand versprechenden, freien Welthandels zu wachen und sie weiterzuentwickeln hat. Doch zur Verblüffung aller vernahm man schließlich aus Genf nur, was vorher schon bekannt war: daß der gegenwärtigen welthandelspolitischen Situation Gefahren innewohnten und daß man möglichst schnell etwas dagegen unternehmen müsse. Wann jedoch

über welche Probleme zu verhandeln sei, darüber wurde kein Beschluß gefaßt.

Verhandlungen außerhalb des GATT

Das magere Ergebnis von Genf läßt grundsätzlich zwei Schlüsse zu:

- Die Gefahr eines Rückfalls in einen allgemeinen Protektionismus ist geringer als vorher behauptet wurde und/oder
- das GATT ist für die Lösung der anstehenden Probleme nicht die geeignete Organisation, weil es in den letzten Jahren an Funktionsfähigkeit eingebüßt hat oder weil die Probleme außerhalb des sachlichen Geltungsbereichs der GATT-Statuten liegen.

Angesichts der Diskussionen um die Mills Bill, der ständigen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Japan sowie der schließlich im August letzten Jahres von Präsident Nixon ergriffenen Maßnahmen und der zunehmenden Zahl nichttarifärer

Handelshemmnisse konnte im November letzten Jahres wohl niemand bestreiten, daß der nach dem Zweiten Weltkrieg so erfolgreich beschrittene Weg der Liberalisierung verlassen zu werden drohte. Inzwischen haben die USA im Gefolge des währungspolitischen Realignment die handelsbeschränkenden Maßnahmen vom August 1971 zurückgenommen. Einer der schwerwiegendsten protektionistischen Vorstöße wurde abgewiesen. Die Welt konnte aufatmen. Kann sie es wirklich?

Bezeichnend an diesem Vorgang ist zunächst, daß die entscheidenden Verhandlungen außerhalb des GATT stattgefunden haben und damit ohne direkte Mitwirkung der für die Lösung internationaler Handelsprobleme zuständigen Organisation. Es kann nicht bestritten werden, daß das GATT durch den maßvollen Bericht der Untersuchungskommission für den Importzuschlag der USA zur Verbesserung des Verhandlungsklimas beigetragen hat. Ebenso wenig kann jedoch übersehen

werden, daß neben den aus Differenzen in den Wachstumsraten und Unterschieden in den Stabilitätsbemühungen resultierenden Währungsproblemen sehr konkrete handelspolitische Vorgänge im Gefolge der Integration Europas die Ursache für die Nixon-Entscheidung vom August letzten Jahres gewesen sind.

Handelseffekte der EWG

Gut 28 % des gesamten Welthandels bzw. nahezu ein Drittel des Weltexports ohne den Handel des Ostblocks wurde 1970 von den Mitgliedsländern der EWG abgewickelt. Damit konnten die EWG-Länder ihre Position im Welthandel gegenüber ihrem Gründungsjahr mit einem damaligen Welthandelsanteil von 21,7 % erheblich steigern; die Expansion des Welthandels von 298 % wurde noch um 69 Prozentpunkte übertroffen. Die USA konnten ihren Export in diesem Zeitraum nur unterdurchschnittlich um 273 % erhöhen.

Bei Gegenüberstellung der Entwicklung des EWG-Drittlanderhandels mit der Veränderung des Intra-Handels der Gemeinschaft zeigt sich, daß seit Gründung der EWG der Warenaustausch unter den Ländern der Gemeinschaft in wesentlich stärkerem Maße zunahm als der Handel mit Nicht-Mitgliedern. So stieg der EWG-Intra-Handel in der Zeit von 1958 bis 1970 um 631 %, während der Handel mit Drittländern mit nur 284 % sogar noch unter dem Zuwachs des Welthandels blieb.

Der Außenhandel mit den USA hat sich zwar über dem Durchschnitt des Drittlanderhandels entwickelt, bleibt jedoch mit 337 % deutlich hinter dem Intra-Handel der EWG zurück.

Die Auswirkungen der Integration sind bei allen Mitgliedsländern an der Entwicklung des Intra-Handels deutlich zu erkennen: Von 1958 bis 1970 hat sich der Intra-Anteil am Warenaus-

tausch der sechs EWG-Länder von 30 % auf 50 % erhöht. Dabei hält der Trend noch an und wird durch die Erweiterung neue Impulse erhalten.

Stärkere Empfindlichkeit der USA

Sosehr politische Kreise in den USA die Erweiterung des integrierten Westeuropas als politische und militärische Entlastung begreifen, sosehr hat sich durch das Bewußtwerden der Auswirkungen dieser Integration auf die Handelsinteressen der USA zunehmend eine stärkere Empfindlichkeit gegenüber gewissen Tendenzen der Gemeinschaftspolitik bemerkbar gemacht. Speziell entzündet sich der Unmut der USA an der Agrarpolitik sowie an der Präferenzpolitik der Gemeinschaft gegenüber den Staaten des Mittelmeerraumes und Afrikas.

Bei der Ausarbeitung des Vertrages von Rom hatte Frankreich die Bedingung gestellt, daß die künftige EWG den afrikanischen Ländern und Madagaskar, die vormals französische Kolonien waren, gegenüber den anderen Drittländern Präferenzen in bezug auf die Handelsbeziehungen einräumt. Heute sind 18 Staaten, die sog. AASM-Staaten (Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar), mit der EWG assoziiert, d. h. das Verhältnis zur EWG gleicht dem einer Freihandelszone.

Von den Mittelmeerländern haben außer Libyen und Syrien alle Staaten mit der EWG ein Abkommen geschlossen, das von einfachen Handelsabkommen bis zu einer Assoziierung reicht.

Abgesehen von der Agrarpolitik, bei der auch die USA allzumal Sünder sind, ist festzustellen, daß die Handelspolitik der EWG, wie sie sich in den Assoziierungsabkommen und den Verträgen mit den Mittelmeerländern dokumentiert, nicht mit der Meistbegünstigungsklau-

sel des GATT vereinbar ist, wonach einzelnen Nationen gewährte Zollpräferenzen für alle Mitgliedsländer gelten sollen. Auf diese Weise entstand ein Handelsblock, der Drittländern den Zugang zu seinem Marktpotential tendenziell erschwert. Daran haben auch die seit dem 1.7.1971 gewährten allgemeinen Präferenzen wegen der Plafondierung und der Sonderregelungen nur wenig geändert. Das ist um so schwerwiegender, als durch die EWG-Erweiterung der exklusive Handelsklub erheblich vergrößert wird, denn

Verhandlungen mit den nicht-beitrittswilligen EFTA-Ländern zur Schaffung einer Freihandelszone sind eingeleitet worden und

für die unabhängigen Commonwealth-Staaten Afrikas, Asiens und der Karibischen See werden mit Sicherheit ähnliche Regelungen getroffen wie mit den ehemaligen französischen Kolonien.

Mehrheitsverhältnisse zugunsten der EWG

In Zukunft wird somit mehr als die Hälfte des Welthandels durch dieses von der EWG beherrschte Marktgebiet abgewickelt. Vor diesen handelspolitischen Vorgängen müssen die Nixon-Entscheidungen gesehen werden. Die mit dem währungspolitischen Realignment geforderten und inzwischen begonnenen Verhandlungen zwischen den USA und der EWG machen dies deutlich.

Ebenso unabweislich ist jedoch, daß das GATT nicht in der Lage war, diese handelspolitische Konfrontation zu vermeiden. Zum einen ist bei Gründung der EWG versäumt worden, die Statuten des GATT hinsichtlich der Bildung regionaler Integrationsräume sowie der Schaffung von Zollunionen und Freihandelszonen zu erweitern und damit von vornherein das Entstehen von Handels-

blöcken zu verhindern, die die Politik des Ausspielens wirtschaftlicher Macht nur auf eine höhere Ebene verlagern. Zum anderen hat das Fehlen solcher Bestimmungen womöglich im GATT eine politische Situation entstehen lassen, die eine nachträgliche Korrektur nahezu unmöglich erscheinen läßt.

**Abhängigkeit
vom Willen der Großen Drei**

Von den 79 jetzigen GATT-Partnern gehören seit der Erweiterung mehr als 50 der EWG an oder sind mit ihr interessensmäßig verbunden. Fast jeder Vorstoß von dritter Seite gegen die bisher geübte Handelspolitik der EWG beinhaltet eine relative handelspolitische Verschlechterung der mit der Gemeinschaft verbundenen Staaten. Dies gilt in besonderem Maße für die Entwicklungsländer. Sie werden sich daher schwerlich dazu bereitfinden, ohne entsprechende Gegenleistungen einen solchen Vorstoß zu unterstützen.

Das Verhalten der Entwicklungsländer ist jedoch im wesentlichen die Folge eines weiteren fundamentalen Funktionsmangels des GATT: seiner bisherigen Unfähigkeit, die Belange der Entwicklungsländer in adäquater Weise zu behandeln und zu lösen. Die Entwicklungsländer setzten daher schon 1964 mit Hilfe der damals überhaupt noch nicht im GATT vertretenen Ostblockländer die erste Welthandelskonferenz (UNCTAD) durch und erreichten im Verlauf der Sitzungen, daß sie zu einer ständigen Einrichtung aufgewertet wurde. Damit wurde ein für die Zukunft der internationalen Handelsordnung außerordentlich wichtiger Problemkreis aus dem GATT ausgelagert.

Bisher konnte auch die UNCTAD ihre handels- und entwicklungspolitischen Ziele nicht erreichen. Die Ursache dafür liegt nicht zuletzt auch in dem beschriebenen organisatorischen Mangel des GATT, wodurch die

Präferenzpolitik der EWG gestattet wurde und damit Interessenkonflikte zwischen den Entwicklungsländern verstärkt wurden.

Fortschritte in Richtung auf eine weltweite Liberalisierung ergeben sich somit nur noch aus dem guten Willen der Großen Drei – EWG, USA und Japan –, nicht aber mehr aus der durch das GATT repräsentierten Welt handelsordnung. Ob jedoch der auch in Genf beschworene gute Wille dazu führt, z. B. die Gegensätze zwischen den USA und der EWG mit den Ausgleichsverhandlungen vor dem GATT zu lösen und – ähnlich der Dillon-Runde – in allgemeine Liberalisierungsverhandlungen einmünden zu lassen, bleibt zumindest zweifelhaft. Zunächst jedenfalls wird bilateral verhandelt, und es muß leider befürchtet werden, daß das Prinzip der Meistbegünstigung weiter durch das Prinzip der Gegenseitigkeit ersetzt wird.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Christian Uhlig

ENTWICKLUNGSHILFEPOLITIK

Analyse der Konzeption westlicher Geberländer

Ein kritischer Vergleich der Entwicklungshilfepolitik westlicher Geberländer lag bisher nicht vor. Mit der vorliegenden Studie wird nun diese Informationslücke zum ersten Mal geschlossen. Der Verfasser untersucht im Rahmen einer vergleichenden Analyse die Entwicklungshilfepolitik der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens, Japans und der USA und prüft sie auf ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Nicht zuletzt wegen des umfangreichen Quellenmaterials, das in dieser Studie berücksichtigt wurde, ist sie als Handbuch ebenso geeignet wie als wissenschaftlich fundierte Analyse.

Großoktav, 312 Seiten, 1971, brosch. 44,— DM

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG