ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kuschel, Hans-Dieter

Article — Digitized Version

Notwendige Reformen der internationalen Handelsordnung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kuschel, Hans-Dieter (1972) : Notwendige Reformen der internationalen Handelsordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 11, pp. 588-591

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134468

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GATT

Notwendige Reformen der internationalen Handelsordnung

Hans-Dieter Kuschel, Genf

Am 1. November wurde das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 25 Jahre alt. Der Geburtstag wird jedoch überschattet von den vielen Problemen, mit denen das GATT zu kämpfen hat. Die Hauptangriffspunkte gegen das GATT und die Möglichkeiten für eine Verbesserung behandelt der folgende Beitrag.

Obwohl die dritte Welthandelskonferenz wenig konkrete Auswirkungen auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen gehabt hat, werden die dort von den Entwicklungsländern erhobenen handelspolitischen Forderungen in der Diskussion bleiben und in anderen internationalen Organisationen weiter verfolgt werden.

Die vergangene Entwicklung bestätigt diese These. So wurde die von den Entwicklungsländern geforderte Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und der Schaffung zusätzlicher Währungsreserven in der Form von Sonderziehungsrechten noch auf der zweiten Welthandelskonferenz wegen der Gefahr der Verstärkung der weltweiten inflationären Tendenzen von den Industrieländern einheitlich abgelehnt. Die Forderung nach einem „link" blieb jedoch in der Diskussion und wurde auf der dritten Welthandelskonferenz zu einer der Zentralforderungen der Entwicklungsländer. Diesmal war die Ablehnung durch die Industrieländer nicht mehr einheitlich, und der Internationale Währungsfonds wurde mit einer Prüfung dieser Frage beauftragt.

Eine ähnliche Entwicklung dürfte sich bei der auf der dritten Welthandelskonferenz von den Entwicklungsländern erstmals erhobenen Forderung nach einer Revision des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vollziehen. Die in Santiago vorgebrachte Kritik am GATT zeigt, daß das GATT als Institution zur Erhaltung und Durchsetzung eines multilateralen Welthandels nicht mehr uneingeschränkt akzeptiert wird. Im folgenden werden die Hauptangriffspunkte gegen das GATT aufgezeigt und Möglichkeiten für eine Verbesserung erörtert.

Hans-Dieter Kuschel, 37, Dr. rer. pol., früher Oberregierungsrat im Handelspolitischen Grundsatzreferat des BMWF in Bonn, ist jetzt Regierungsdirektor bei der Deutschen Vertretung bei den internationalen Organisationen in Genf.

Unterschiede zwischen GATT und UNCTAD

Auf der dritten Welthandelskonferenz wurden von den Entwicklungsländern erstmals Forderungen nach einer neuen Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen GATT und UNCTAD erhoben. Die Forderungen reichten von einer Umwandlung der UNCTAD in ein Beschlußorgan mit neuen handelspolitischen Zuständigkeiten bis zur Verschmelzung beider Institutionen in einer neuen Organisation.

Der Aufgabenbereich beider Organisationen ist jedoch abgesteckt. Das GATT ist eine Institution zur Erhaltung und Durchsetzung eines multilateralen Welthandels auf der Grundlage bestimmter Rechte und Verpflichtungen und dient als Instrument für multilaterale Handelsverhandlungen. Diese Aufgabe hat das GATT bisher, wie der erfolgreiche Abschluß von sechs internationalen Zollkonferenzen zeigt, zufriedenstellend erfüllt. Demgegenüber ist die UNCTAD ein Forum zur Diskussion der Probleme und Forderungen der Entwicklungsländer und dient damit als Koordinierungszentrum für handels-, entwicklungs- und währungspolitische Maßnahmen der Industrieländer zugunsten der Entwicklungsländer. Hierbei muß es naturgemäß zu einer Konfrontation zwi-

schen Entwicklungs- und Industrieländern kommen, die im anders strukturierten GATT nicht auftreten darf.

Diese Zuständigkeitsabgrenzung hat bisher zu keinerlei Schwierigkeiten geführt. Eine Ausgestaltung der UNCTAD zu einem Beschlußorgan mit eigenen handelspolitischen Zuständigkeiten würde das Ende der Universalität des GATT als internationaler Handelsorganisation bedeuten und müßte zu einer starken Rivalität beider Organisationen führen. Die Einleitung und Durchführung neuer Handelsverhandlungen über einen weiteren Abbau von Handelsschranken dürfte bei einer nicht mehr universellen Zuständigkeit des GATT für internationale Handelsprobleme schwierig werden. Bedenklich erscheint auch, die UNCTAD mit Verhandlungsvollmacht auszustatten. Hierdurch erhielte die UNCTAD die Möglichkeit, als Interessenvertreter der Entwicklungsländer im GATT aufzutreten. Eine Parteinahme für eine bestimmte Gruppe würde zu einer Konfrontation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern führen. An einer derartigen Gruppenbildung müßte das GATT schließlich zerbrechen, weil sie zur Folge haben kann, daß die einzelnen Gruppen ihre handelspolitischen Probleme innerhalb der Gruppe zu lösen versuchen.

Störungen durch internationale Währungskrisen

Als ein erheblicher Nachteil für das GATT haben sich in der Vergangenheit die Störungen der Handelsbeziehungen durch internationale Währungskrisen erwiesen. Die vergangenen Währungskrisen haben gezeigt, daß monetäre und fiskalpolitische Maßnahmen zur Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in vielen Fällen durch zusätzliche handelspolitische Maßnahmen ergänzt werden. Die Beispiele sprechen eine deutliche Sprache. So führte Großbritannien bei der Sterlingkrise im Jahre 1964 eine 15%-Importabgabe auf fast sämtliche Einfuhren ein. In gleicher Weise reagierten die USA im August 1971 zur Behebung ihrer Zahlungsbilanzschwierigkeiten und später auch Dänemark. Derartige Maßnahmen, die im GATT keine Rechtfertigung finden, führen zu einer erheblichen Störung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und beschwören die Gefahr von weltweiten Kettenreaktionen herauf.

Um das GATT weniger krisenanfällig zu machen, bedarf es einer stärkeren Immunisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gegen Störungen, die aus Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Staaten oder internationalen Währungskrisen resultieren. Eine Verflechtung von Handels- und Währungspolitik sieht das GATT in Art. XII vor, indem es die Einführung von mengenmäßigen Beschränkungen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten für zulässig erklärt. Zwar kann ein Rückgriff auf flankierende handelspolitische Maßnahmen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht völlig ausgeschlossen werden. Die Einführung von handelspolitischen Schutzmaßnahmen bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten sollte jedoch zur Ausnahme werden, weil ihnen ohnehin unter den wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts nur eine marginale Bedeutung zukommt. Ihre Einführung müßte deshalb an strengere Eingriffskriterien geknüpft werden. Sie sollten nur zur Abwehr von plötzlich auftretenden, nicht strukturellen Zahlungsbilanzschwierigkeiten eingesetzt werden, bei denen monetäre und fiskalische Maßnahmen wegen der längeren Anlaufzeit allein nicht ausreichend sind. Ihre Anwendung müßte befristet und nicht diskriminierend erfolgen und möglichst die gesamte Einfuhr erfassen, um sie nicht zu einem Schutzinstrument für einzelne Industriezweige werden zu lassen. Die bisher zulässigen Schutzmaßnahmen sollten ferner um das Instrument der Einfuhrabgabe erweitert werden, da Einfuhrabgaben im Vergleich zu den mengenmäßigen Beschränkungen ohne größere zeitliche und administrative Schwierigkeiten eingeführt werden können und weniger stark in die Handelsbeziehungen eingreifen.

Stärkere Beachtung des Meistbegünstigungsprinzips

Ein weiterer Angriffspunkt ist die ständig zunehmende Durchbrechung des Meistbegünstigungsprinzips, das bisher die Basis für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen war. Hier ist in der Vergangenheit eine recht bedenkliche Entwicklung eingetreten, die sich störend auf die internationalen Handelsbeziehungen auswirken und die Existenz des GATT in Frage stellen kann. Zu den hervorstechendsten Beispielen einer Durchbrechung des Meistbegünstigungsprinzips zählen die durch Beschluß der UNCTAD den Entwicklungsländern von den Industrieländern gewährten Zollpräferenzen. Zu erwähnen ist ferner die gegenseitige Gewährung von Zollpräferenzen durch 16 Entwicklungsländer entsprechend der auf der XVII. Tagung der Vertragsparteien des GATT im November 1971 beschlossenen Ausnahmegenehmigung, obwohl diese Länder in keinem politischen, wirtschaftlichen oder geographischen Zusammenhang stehen. Eine weitere Form der Präferenzgewährung sind die von den Europäischen Gemeinschaften mit einer Reihe von Drittländern abgeschlossenen Assoziierungs- und Präferenzabkommen, die wegen der von den USA behaupteten GATT-Widrigkeit sehr stark das Verhältnis zu den USA belasten.

Während eine Durchbrechung des Meistbegünstigungsprinzips lediglich das Verhältnis der Indu-

strieländer zu den Entwicklungsländern berührt, ist eine erhebliche Änderung in den Internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch die Bildung von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften einzelner Industrieländer eingetreten. Das GATT gestattet zwar die Bildung von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen (Art. XXIV). Durch die Gründung der EWG und EFTA hat diese Ausnahmevorschrift jedoch eine Bedeutung erhalten, die ihr vom GATT ursprünglich nicht zugedacht war.

Weltweite Zollsenkungen notwendig

Dieses verwirrende Bild von allgemeinen und Regionalpräferenzen durch eine Wiederherstellung des Status quo ante aufzulösen, würde nicht den Zielen des GATT nach einer weitgehenden Liberalisierung des Welthandels entsprechen und politisch nicht durchsetzbar sein. Als Lösung kommt deshalb nur eine weltweite Zollsenkung in Betracht, um die Unterschiede zwischen den Meistbegünstigungs- und Präferenzzollsätzen zu verringern. Derartige Zollverhandlungen, die für Mitte 1973 vorgesehen sind, könnten bei Warenbereichen mit niedrigen Ausgangszollsätzen bis zu einem völligen Zollabbau führen, wodurch die Durchbrechung des Meistbegünstigungsprinzips in diesen Bereichen aufgehoben würde.

Durch weltweite Zollsenkungen würde zwar der handelspolitische Vorsprung der Entwicklungsländer, der mit dem allgemeinen Präferenzsystem beabsichtigt war, eingeebnet. Schwierigkeiten mit den Entwicklungsländern, die versuchen könnten, den Status quo zu erhalten, sind deshalb nicht ausgeschlossen. Bei der Einführung des allgemeinen Präferenzsystems ist jedoch von den Industrieländern hinreichend deutlich erklärt worden, daß die Gewährung von Zollpräferenzen eine spätere Zollsenkung auf der Basis der Meistbegünstigung nicht ausschließt. Eine gewisse Kompensationsmöglichkeit ergäbe sich durch eine Verbesserung des allgemeinen Präferenzsystems in den Sektoren, in denen die Zölle bestehenbleiben. Hierdurch könnte gleichzeitig eine Angleichung der allgemeinen Präferenzen an die Regionalpräferenzen erreicht werden.

Anwendung des GATT auf den Agrarhandel

Immer stärkere Kritik richtet sich auch dagegen, daß der Agrarhandel weitgehend von den Verpflichtungen des GATT ausgenommen wird. Obwohl die Verpflichtungen des GATT für gewerbliche und Agrarerzeugnisse gelten, wird das GATT auf den Agrarhandel nicht in dem gleichen Maße angewendet wie auf die gewerblichen Erzeugnisse. Im Agrarbereich haben sich die Staaten zum Teil durch unbefristete Ausnahmegenehmigungen von der Einhaltung der Verpflichtungen befreit – wie z. B. die USA seit 1955 – oder durch neue Schutzmechanismen, die weder in die Kategorie der Zölle oder mengenmäßigen Beschränkungen eingeordnet werden können noch die Verpflichtungen des GATT zum Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen und zur Einhaltung der Zollbindungen unterlaufen.

Die Problematik einer stärkeren Anwendung der Verpflichtungen des GATT auf den Agrarhandel liegt daher darin, daß der freie Preismechanismus und der internationale Wettbewerb im Agrarhandel in den meisten Staaten durch interventionistische Maßnahmen ausgeschaltet ist, um die Agrarstruktur zu erhalten und der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung ein bestimmtes Einkommensniveau zu garantieren. Diese Politik wird teilweise

Wertvolle neue Bücher zu wichtigen Wirtschaftsthemen

Zum Entscheidungsprozeß bei privaten Auslandsinvestitionen
Investitionen im Ausland – Analyse ihrer Chancen und Risiken
von Dr. Bernd Kortüm
228 Seiten, broschiert DM 18,–

Währungsintegration ohne wirtschaftliche und politische Integration
von Ralph-René Lucius
102 Seiten, broschiert DM 15,80

Die internationale Buchgeldschöpfung
Die Sonderziehungsrechte im internationalen Währungsfonds
von Dr. Gert Schlaeger
174 Seiten, broschiert DM 29,–

Der Funktionswandel des Goldes
Ein Beitrag zur internationalen Währungsdiskussion
von Dr. Hans Kasten
128 Seiten, broschiert DM 24,50

Beiträge zur Aktienanalyse
Herausgegeben von Dr. Georg Siebert
Mit Beiträgen von Prof. Dr. H. E. Büschgen, H.-M. Guhr, Prof. Dr. U. Hielscher, Dr. H.-D. Schulz, Dr. G. Siebert
212 Seiten, broschiert DM 39,–

Die Kapitalbeteiligungsgesellschaft
Zielsetzung, rechtlich-organisatorischer Aufbau und praktische Durchführung
von Dr. Friedrich K. Feldbausch
148 Seiten, broschiert DM 26,–

FRITZ KNAPP VERLAG
6000 Frankfurt/Main · Neue Mainzer Straße 60

durch direkte Unterstützungszahlungen an die Agrarproduzenten oder durch eine entsprechende Preispolitik erzielt. Bei einer Steuerung über den Preis, die in der Regel zu höheren Inlandspreisen als dem Weltmarktpreis führt, muß das System durch variable Einfuhrabgaben geschützt werden. Um die durch das hohe Preisniveau induzierte, den Selbstversorgungsgrad übersteigende Produktion abzusetzen, bedarf es staatlicher Ausfuhrsubventionen, wodurch wiederum der Weltmarktpreis beeinflußt wird. Der Abbau der herkömmlichen Schutzmechanismen – Zölle und mengenmäßige Beschränkungen – bleibt bei dem System direkter Unterstützungszahlungen im Prinzip wirkungslos, weil hierdurch keine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung erreicht wird. Bei dem zweiten System tragen sie wegen des anders strukturierten Agrarschutzes nicht zu einer Öffnung der Märkte bei.

Ein Ansatzpunkt für eine stärkere Liberalisierung des Agrarhandels liegt daher in der Erfassung der aufgewandten nationalen Stützungsbeträge einschließlich der Ausfuhrsubventionen. Der erste Schritt müßte in einer Konsolidierung dieser Beträge bestehen, wie sie von der EWG während der Kennedy-Runde vorgeschlagen wurde. In einem zweiten Schritt müßte dann versucht werden, diese Stützungsbeträge in mehreren Etappen abzubauen. Diese Maßnahmen müßten von einer Verlagerung der Preis- und Einkommenspolitik auf die Struktur- und Sozialpolitik begleitet sein.

Kontrolle bei der Anwendung der Schutzklauseln

Wegen der Unbestimmtheit der Kriterien zur Einführung von Schutzmaßnahmen, mit denen der erreichte Liberalisierungsstand wieder eingeschränkt werden kann, wurde die Anwendung der Schutzklausel des Art. XIX in den letzten Jahren sehr extensiv gehandhabt. Hinzu kommt, daß Art. XIX durch bilaterale Exportselbstbeschränkungsabkommen und Preisklauseln, die weitgehendere Eingriffsmöglichkeiten als der Art. XIX vorsehen, in vielen Fällen ausgeschaltet wurde. Durch eine auf ihre Rechtfertigung nicht nachprüfbare Inanspruchnahme der Schutzklausel des Art. XIX wird jedoch letztlich das Prinzip der Reziprozität in Frage gestellt.

Um eine objektive Nachprüfung der Rechtfertigung der Schutzmaßnahmen zu ermöglichen, muß die Schutzklausel des Art. XIX objektiviert werden. Hierfür bedarf es einer näheren Definition der Eingriffskriterien des Art. XIX, wonach eine Beschränkung der Einfuhr zulässig ist, wenn durch eine erhöhte Einfuhr oder durch ihre Bedingungen den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Produkte ein ernsthafter Schaden zugefügt wird. So könnte z. B. die Marktstörung als bestimmte prozentuale Veränderung des Anteils der Einfuhr am Gesamtverbrauch im Verhältnis zur inländischen Produktion definiert werden.

Die Modalitäten der Anwendung der Schutzklausel sollten ferner dem Ziel des GATT, einer schrittweisen Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung, Rechnung tragen. Hieraus folgt, daß die Schutzmaßnahmen nicht zur Erhaltung nicht mehr wettbewerbsfähiger Strukturen, sondern nur zur Erleichterung und Förderung einer vorübergehend nicht mehr wettbewerbsfähigen Struktur eingesetzt werden dürfen. Die Schutzmaßnahmen, deren Anwendung zeitlich zu begrenzen wäre, müßten ferner Teil eines strukturpolitischen Gesamtprogramms sein, mit dem der betroffene Wirtschaftszweig wieder an die internationale Wettbewerbsfähigkeit herangeführt werden soll. Entgegen einer immer stärker zunehmenden Tendenz sollten die Schutzmaßnahmen nicht diskriminierend angewendet werden. Das Nichtdiskriminierungsprinzip enthält eine Schutzfunktion gegen eine zu extensive Anwendung der Schutzklausel. Ferner wird es insbesondere bei homogenen Massengütern selten der Fall sein, daß die Störung nur auf der Einfuhr eines Landes beruht.

Die Anwendung einzelner Schutzmaßnahmen, zu denen auch Einfuhrabgaben zählen sollten, müßte nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Hierbei könnte auch daran gedacht werden, den Abschluß von Exportselbstbeschränkungsabkommen unter der Kontrolle des GATT zuzulassen, wenn die Marktstörung nur auf der Einfuhr eines Landes beruht. Um eine Stagnation der Einfuhr zu vermeiden und um den geschützten Wirtschaftszweig schrittweise wieder an den internationalen Wettbewerb heranzuführen, sollte das Kontingentsvolumen jährlich nach dem Vorbild des Genfer Baumwolltextilabkommens aufgestockt werden.

Stärkung des GATT-Sekretariates

Ein Nachteil des GATT besteht darin, daß die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen des GATT durch die Vertragsparteien erfolgt. Jede Vertragspartei, die ihre Interessen durch eine Verletzung der Verpflichtungen des GATT beeinträchtigt glaubt, ist berechtigt, den Sachverhalt den Vertragsparteien zu unterbreiten (Art. XXIII). Da ein derartiges Verfahren auch den Hinweis auf eigene GATT-Verstöße zur Folge haben kann, wurde hiervon nicht allzu häufig Gebrauch gemacht. Eine wesentliche Stärkung des GATT ließe sich deshalb dadurch erreichen, wenn auch das Sekretariat berechtigt wäre, Verstöße gegen die Verpflichtungen des GATT festzustellen und den Entscheidungsorganen vorzutragen.