

Kuschel, Hans-Dieter

**Article — Digitized Version**

## Ein Modell für die Tokio-Runde

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kuschel, Hans-Dieter (1975) : Ein Modell für die Tokio-Runde, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 1, pp. 42-45

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134774>

**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.*

# Ein Modell für die Tokio-Runde

Hans-Dieter Kuschel, Bonn

Das am 20. Dezember 1973 in Genf abgeschlossene multilaterale Textilabkommen enthält zwar eine Sonderregelung für die internationalen Handelsbeziehungen auf dem Textilsektor. Eine Reihe von Vorschriften dürften jedoch als Modell für die Lösung einiger Bereiche aus den multilateralen Handelsverhandlungen dienen, weil sie die zur Zeit herrschenden Reformüberlegungen wiedergeben.

---

Das Textilabkommen enthält neue Regeln für die Eingriffe in den internationalen Warenverkehr. Die nicht sehr häufige Anwendung der Schutzklausel des Art. XIX GATT und die starke Zuflucht der Regierungen oder Unternehmen zu einseitigen Exportbeschränkungen deuten darauf hin, daß die Schutzklausel des Art. XIX nicht ganz den gegenwärtigen Bedürfnissen entspricht. Besonders die einseitigen Exportbeschränkungen der Exportländer können handelspolitisch unerwünscht sein, weil sie die Entscheidung über das Ausmaß der internationalen Arbeitsteilung oft völlig der Einflußnahme des Importlandes entziehen.

## Neue Eingriffskriterien

Für den Baumwollsektor galt bis zum Abschluß des multilateralen Textilabkommens das Genfer Baumwolltextilabkommen. Das Abkommen sah als Beschränkungsformen die Einführung von einseitigen Beschränkungen und den Abschluß von Exportselbstbeschränkungsabkommen vor. Der Abschluß von Selbstbeschränkungsabkommen war ohne Eingriffskriterien zulässig und als Ausnahmeregelung gedacht. Aus der Ausnahme wurde jedoch die Regel. So hatten die USA rund 40 Selbstbeschränkungsabkommen mit Textilexportländern abgeschlossen, die für die gesamte Textilausfuhr Globalplafonds unabhängig davon vorsahen, ob eine Marktstörung in der entsprechenden Branche vorlag. Derartige Selbstbeschränkungsabkommen sind jedoch nicht ohne multilaterale Auswirkung. Da ihre wirtschaftliche Recht-

fertigung in vielen Fällen fraglich ist, fördern sie eine Konzentration der Ausfuhr der Textilexportländer auf liberalere Einfuhrländer. Diese Entwicklung birgt die Gefahr in sich, daß auch diese Länder sich veranlaßt sehen könnten, gegen eine stärkere Einfuhrsteigerung Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Nach dem multilateralen Textilabkommen sind Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr von Textilprodukten grundsätzlich unzulässig. Sie sind nur in außergewöhnlichen Fällen als flankierende Maßnahme zur Unterstützung eines Anpassungsprozesses, der durch die Struktur des internationalen Textilhandels erforderlich wird, erlaubt. Als Beschränkungsformen sind einseitige mengenmäßige Beschränkungen und bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen vorgesehen.

## Gesamtwirtschaftlicher Rahmen

Die Einführung von Beschränkungen wird erstmalig in einen gesamtwirtschaftlichen Rahmen gestellt. Beschränkungen dürfen nicht mehr zur Konservierung einer Struktur eingesetzt werden, sondern sollen als vorübergehende Anpassungshilfe zur Erleichterung eines Strukturwandels dienen. Dies kommt auch in der zeitlichen Befristung der Beschränkungen auf im Regelfall ein Jahr zum Ausdruck. Das GATT kennt diese Einordnung der außenwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen in die Wirtschaftspolitik nicht.

Die Regierungen können den Anpassungsprozeß durch zusätzliche strukturpolitische Maßnahmen im Rahmen des in ihrer Wirtschaftsordnung vorgesehenen Instrumentariums unterstützen. Demgegenüber wird bei der Reform der Schutzklausel des GATT zum Teil die Forderung erhoben, die Berechtigung zur Einführung von Schutzmaßnahmen davon abhängig zu machen, daß sie Teil eines wirtschaftlichen Gesamtprogramms für den unter Schutz gestellten Wirtschaftszweig sind. Die von den Entwicklungsländern im Rahmen der

---

*Dr. Hans-Dieter Kuschel, 39, ist Regierungsdirektor im Referat „Grundsatzfragen der Handelspolitik“ des Bundesministeriums für Wirtschaft in Bonn. Davor war er bei der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den internationalen Organisationen in Genf tätig.*

UNCTAD erhobenen Forderungen, durch eine antizipatorische Strukturpolitik einen Strukturwandel bei nicht oder in Zukunft nicht mehr wettbewerbsfähigen Industriezweigen einzuleiten, findet im Abkommen dagegen keinen Niederschlag.

Die wesentlich präzisere Definition des Marktstörungsbegriffs entspricht den Forderungen, die auch bei der Reform der Schutzklausel des GATT erhoben werden. Voraussetzung ist zunächst ein Schaden, der in Anlehnung an Art. 3 b des Antidumping-Kodex auf Grund einer Prüfung von bestimmten Fakten zu ermitteln ist, die sich aus der wirtschaftlichen Situation des betreffenden Industriezweigs ergeben. Hierzu zählen Umsatz, Gewinn, Marktanteil, Ausführleistung, Beschäftigung, Umfang der die Marktstörung hervorrufenden Einfuhren und anderer Einfuhren, Erzeugung, Kapazitätsausnutzung, Produktivität und Investitionen. Zum Schaden müssen folgende Faktoren hinzutreten:

eine eingetretene oder erhebliche Steigerung der Einfuhr oder eine drohende Einfuhrsteigerung, die statistisch meßbar sein muß. Die Einfuhrzunahme ist nicht absolut zu verstehen. Entscheidend ist die Veränderung des Anteils der Einfuhr am Gesamtverbrauch im Verhältnis zur inländischen Produktion.

ein Angebot dieses Erzeugnisses zu Preisen, die erheblich niedriger sind als die Preise, die für ähnliche Waren von vergleichbarer Qualität auf vergleichbarer Handelsstufe auf dem Markt des Einfuhrlandes gefordert werden.

#### **Schädigung der Inlandsproduktion**

Nach der Schutzklausel des GATT müssen beide Faktoren — Einfuhrzunahme und Preisverfall — stets kumulativ, nach dem Textilabkommen dagegen nur normalerweise zusammen vorliegen. In besonders zu begründenden Ausnahmefällen reicht also eine Einfuhrsteigerung oder ein Preisverfall als Ursache für den Schaden aus. Die Praxis wird ergeben, ob der Ausnahmefall entsprechend dem klaren Wortlaut des Textilabkommens restriktiv interpretiert oder die Ausnahme zur Regel wird. Würde jede Schädigung der inländischen Produktion durch eine Einfuhr zu Preisen, die niedriger sind als die Preise, die für die gleiche oder eine ähnliche Ware auf dem Markt des Importlandes gefordert wird, zu Schutzmaßnahmen berechtigen, so hieße dies, das Prinzip der internationalen Arbeitsteilung negieren.

Die Schädigung der Produktion des Importlandes kann auf mehrere Ursachen zurückzuführen sein. So können ein Preisverfall und eine Änderung der Verbrauchergewohnheiten des Importlandes hierfür verantwortlich sein. Nach dem Textilabkom-

men müssen der Preisverfall oder die Einfuhrzunahme die überwiegende Ursache sein. Für eine derartige Regelung werden auch die meisten Staaten bei der Reform der Schutzklausel des GATT eintreten. Demgegenüber versuchen die USA diese Einschränkung aufzuheben, um die Anwendung der Schutzklausel zu erleichtern.

#### **Selektive Anwendung von Schutzmaßnahmen**

Im Gegensatz zur Schutzklausel des GATT, die eine nicht-diskriminierende Anwendung der Beschränkungen verlangt, stellt es das Textilabkommen wie sein Vorgänger auf die Herkunft der Störung ab. Beruht die Störung eindeutig auf der Einfuhr aus bestimmten Ländern, so ist eine selektive Anwendung der Beschränkungen möglich. Hierfür läßt sich anführen, daß eine selektive Anwendung den freien Warenverkehr wesentlich weniger einschränkt und damit dem Prinzip der internationalen Arbeitsteilung mehr entspricht.

Demgegenüber verweisen die Befürworter der nicht-diskriminierenden Anwendung auf die Schutzfunktion des Nichtdiskriminierungsprinzips für wirtschaftlich und politisch schwache Länder hin, weil von Beschränkungen gegen die Gesamtheit der Importländer wegen der zu erwartenden Gegenreaktionen dieser Länder wesentlich zurückhaltender Gebrauch gemacht werden wird. Da das Textilüberwachungsorgan zur Frage der Rechtfertigung der Beschränkungen Stellung nehmen kann, dürfte diesem Einwand durch die Errichtung des Textilüberwachungsorgans Rechnung getragen sein.

Die nicht-diskriminierende oder selektive Anwendung der Schutzmaßnahmen wird auch bei der Reform der Schutzklausel des GATT die zentrale Frage sein. Die Mehrheit der Staaten tendiert dahin, grundsätzlich das Prinzip der Nichtdiskriminierung beizubehalten und nur in bestimmten Ausnahmefällen eine selektive Anwendung zuzulassen.

#### **Verbesserung gegenüber dem GATT**

Anders als in Art. XIX GATT ist das Exportland, dem gegenüber Einfuhrbeschränkungen eingeführt werden, nicht berechtigt, gleichwertige Zugeständnisse zurückzunehmen. Dies entspricht den derzeitigen Vorstellungen der meisten Staaten bei der Reform der Schutzklausel des GATT, wonach die gerechtfertigte Anwendung von Schutzmaßnahmen erleichtert und die Gefahr der Eskalation, die aus dem Recht zur Rücknahme gleichwertiger Zugeständnisse resultiert, verringert werden soll.

Hinsichtlich der Zeitdauer der Beschränkungen, der Festlegung der Referenzperiode, der Zuwachsraten, der Einteilung in Plafonds, der Plafondüber-

schreitungen, der Vorgriffs- und Übertragungsmöglichkeiten enthält das Abkommen eindeutige Regelungen, die eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem GATT und eine größere Rechtssicherheit für den Importhandel darstellen.

Wie sein Vorgänger sieht das multilaterale Textilabkommen auch den Abschluß bilateraler Selbstbeschränkungsabkommen vor. Nach dem GATT erfolgt der Schutz der Produktion des Importlandes gegen Marktstörungen durch interventionistische Maßnahmen auf der Einfuhrseite. Ausführbeschränkungen sind außer zur Behebung einer Mangellage unzulässig (Art. XIII). Hieraus muß gefolgert werden, daß Exportselbstbeschränkungsabkommen mit dem GATT unvereinbar sind.

Gegen die Exportselbstbeschränkungsabkommen als Instrument der Handelspolitik sprechen eine Reihe von Gründen. Da Selbstbeschränkungsabkommen in vielen Fällen aufgrund eines politischen und wirtschaftlichen Drucks des Importlandes abgeschlossen werden, liegen die Voraussetzungen für Eingriffe in den Warenverkehr vielfach nicht vor. Hierdurch kommt es zu einer Einschränkung der internationalen Arbeitsteilung und Umlenkungseffekten in den internationalen Warenströmen, weil die wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Beschränkungen zu einer Konzentration der Ausfuhr des Exportlandes auf die liberaleren Länder führen. Ferner weist die in den Selbstbeschränkungsabkommen vorgesehene Übertragung der Quotenverwaltung auf die Exportländer erhebliche Nachteile auf. Oft spielen soziale Gesichtspunkte und andere sachfremde Erwägungen bei der Lizenzvergabe eine Rolle. Hierdurch wird das Produkt mit zusätzlichen Kosten belastet, die auf den Verbraucher im Importland weitergewälzt werden.

#### Multilaterale Kontrolle

Das Textilabkommen versucht, diesen Einwendungen gerecht zu werden. Es läßt den Abschluß von Selbstbeschränkungsabkommen nur zur Beseitigung einer tatsächlichen Gefahr einer Marktstörung zu. Mit der Einführung von Kriterien für den Abschluß von Selbstbeschränkungsabkommen und der Möglichkeit, ihre Einhaltung durch ein multilaterales Überwachungsorgan überprüfen zu lassen, ist es erstmalig gelungen, das Instrument der Selbstbeschränkungsabkommen unter multilaterale Kontrolle zu bringen.

Die Eingriffskriterien sind weiter gefaßt als für die Einführung von einseitigen mengenmäßigen Beschränkungen. Allerdings muß es sich um eine Gefahr handeln, die hinreichend konkretisiert ist. Eine rein abstrakte Gefahr, z. B. die Errichtung oder Vergrößerung von Produktionskapazitäten, wäre demnach nicht ausreichend. Die Grenze zwi-

schen einer abstrakten und einer konkreten Gefahr ist jedoch fließend. Von der Stärke des Überwachungsorgans wird es abhängen, inwieweit es gegen eine mißbräuchliche Anwendung des Abkommens einschreitet. Um den Mängeln in der Quotenverwaltung durch das Exportland zu begegnen, gestattet das Abkommen auch eine Quotenverwaltung durch das Importland. Allerdings wird es schwierig sein, die Quotenverwaltung auf das Importland zurückzuübertragen.

Die für die bestehenden Beschränkungen auf dem Textilsektor gefundene Regelung könnte als Modell für die Behandlung der restlichen Einfuhrbeschränkungen im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen dienen. Auf dem Textilsektor ist es erstmalig gelungen, konkrete Verpflichtungen über den Abbau der noch bestehenden Beschränkungen festzulegen, die bei den meisten Ländern seit ihrem Beitritt zum GATT ohne Rechtfertigung bestehen.

Einseitige Beschränkungen und Selbstbeschränkungsabkommen müssen dem Textilüberwachungsorgan innerhalb von zwei Wochen nach Inkrafttreten des multilateralen Textilabkommens notifiziert werden. Maßnahmen, die nicht innerhalb dieser Frist notifiziert werden, werden als abkommenswidrig betrachtet und sind aufzuheben. Die Durchsetzung der Verpflichtung erfolgt nach Art. XXIII GATT. Kommt ein Land seiner Verpflichtung nicht nach, so können die Vertragsparteien das betroffene Land ermächtigen, gleiche oder ähnliche Zugeständnisse zurückzunehmen.

Die notifizierten Beschränkungen sind innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Textilabkommens aufzuheben. Sollen Beschränkungen über den Zeitraum von einem Jahr aufrechterhalten werden, so gibt es hierfür drei Möglichkeiten:

- Rechtfertigung der Beschränkungen vor dem Überwachungsorgan anhand der dafür entwickelten Marktstörungskriterien.
- Einbeziehung der nicht gerechtfertigten Beschränkungen in ein über drei Jahre laufendes Liberalisierungsprogramm, wobei die Frist mit dem Inkrafttreten des Abkommens zu laufen beginnt.
- Überführung der Beschränkungen in ein Selbstbeschränkungsabkommen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Textilabkommens.

#### Organe des Textilabkommens

Zur Durchführung des Abkommens sind ein Textilausschuß und ein Textilüberwachungsorgan vorgesehen. Mit der Errichtung des Textilüberwachungsorgans wurde versucht, ein Verwaltungsorgan mit stärkeren Befugnissen zu schaffen, als

es in den meisten übrigen internationalen Abkommen der Fall ist. Ähnliche Überlegungen werden bei der Reform der Schutzklausel des GATT angestellt. Das Überwachungsorgan soll die Einhaltung der Verpflichtungen des Textilabkommens überwachen. Es überprüft u. a., ob die im Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens bestehenden Beschränkungen sowie die Einführung neuer Beschränkungen und der Abschluß von Selbstbeschränkungsabkommen gerechtfertigt sind.

Hierzu kann es Empfehlungen an die betreffenden Parteien richten. Da Empfehlungen nicht verbindlich sind, ist die Möglichkeit der Einflußnahme begrenzt. Besonders für Entwicklungsländer wird in einem Streitfall mit einem Industrieland eine Empfehlung vielfach wenig Aussicht auf Durchsetzung haben. Eine Reihe von Ländern hatte sich jedoch einer weiteren Stärkung des Überwachungsorgans widersetzt. Für sie wäre eine verpflichtende Entscheidung eine nicht hinnehmbare Einschränkung ihrer Souveränität.

Befolgt ein Land die Empfehlung nicht oder nicht in vollem Umfang, so soll es dem Überwachungsorgan seine Gründe hierfür darlegen. Hiervon dürfte trotz des unverbindlichen Charakters der Empfehlung ein nicht unbeträchtlicher Druck auf das betreffende Land zur Befolgung der Empfehlung ausgehen. Zur Durchsetzung der Empfehlung verfügt die betroffene Partei über keine weiteren Rechte als nach dem GATT. Folgt der Mitgliedsstaat der Empfehlung nicht oder bleiben trotz Befolgung der Empfehlung Probleme ungelöst, so steht der betroffenen Vertragspartei das Recht nach Art. XXIII GATT (Schutz der Zugeständnisse) zu. Die Entwicklungsländer haben mit Recht darauf hingewiesen, daß die Rücknahme eines Zugeständnisses gegenüber einem Industrieland für ein Entwicklungsland vielfach nicht in Betracht kommen kann, wenn es auf die Einfuhr der Produkte dieses Landes angewiesen ist.

Das Überwachungsorgan kann auf Antrag der unmittelbar betroffenen Parteien sowie jedes Mitgliedslandes, dessen wirtschaftliche Interessen nachteilig berührt werden, tätig werden. Damit kann auch ein Selbstbeschränkungsabkommen, das den Kriterien des Textilabkommens nicht entspricht, von einem dritten Land angegriffen werden, wenn dadurch eine stärkere Konzentration der Exporte auf das Drittland zu erwarten ist. Hiermit haben dritte Länder die Möglichkeit, sich gegen den Rückfluß zu wehren. Zu einem derartigen Vorgehen wird es nicht kommen, wenn das Drittland selbst das Textilabkommen verletzt.

In einem derartigen Fall wäre es angebracht, daß das Textilüberwachungsorgan als Hüter des Abkommens bei einem offensichtlichen Verstoß gegen das Textilabkommen eine Empfehlung an die

Parteien des Selbstbeschränkungsabkommens abgibt. Das Abkommen ist hierzu nicht eindeutig. Während Art. 4 Abs. 4 eine derartige Empfehlung zuläßt, scheint Art. 11 Abs. 4 sie auszuschließen. Hier wird es bei der Reform des Art. XIX GATT in den multilateralen Handelsverhandlungen darauf ankommen, die Rechte und Pflichten des Überwachungsorgans zu verstärken, wenn es zu der Errichtung eines derartigen Organs kommt.

### Behandlung der Entwicklungsländer

Im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen verlangen die Entwicklungsländer eine besondere Berücksichtigung ihrer Interessen, die in einer unterschiedlichen Behandlung zum Ausdruck kommen soll. Das Textilabkommen bietet ein Beispiel, in welcher Weise eine Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer bei der Einführung von mengenmäßigen Beschränkungen möglich ist.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Bestimmungen:

Beschränkungen gegenüber Ländern, deren Produkte nur einen geringen Anteil an der Gesamteinfuhr von Textilien des Importlandes ausmachen, sollen vermieden werden.

Kommt es zu Beschränkungen gegenüber den Entwicklungsländern, so soll auch den Interessen des Exportlandes Rechnung getragen werden. Hiermit soll verhindert werden, daß die Einfuhrbeschränkungen zu Schwierigkeiten in dem Wirtschaftszweig des Exportlandes führen. Da die Beseitigung der Marktstörung das vorrangige Ziel ist, wird eine Berücksichtigung der Interessen des Exportlandes nur schwer möglich sein.

Die Bestimmungen über die Festsetzung der Grundmengen finden auf die neu in den Markt eintretenden Länder keine Anwendung. Für diese Länder soll eine angemessene Quote festgesetzt werden, weil die Ermittlung der Quote nach dem normalen Verfahren nachteilig für sie wäre.

Kommt es zu einer Einführung von Einfuhrbeschränkungen, so sollen den Entwicklungsländern bei der Festsetzung der Grundmengen und der Zuwachsraten günstigere Bedingungen gewährt werden als anderen Staaten.

Bei Beschränkungen für die Einfuhr von Baumwollzeugnissen soll der besonderen Bedeutung dieses Handels für das betreffende Land Rechnung getragen werden.

Bisher liegen allerdings noch keine Erfahrungen vor, in welchem Ausmaß die Entwicklungsländer von diesen Sonderregeln, deren Schwäche in ihrem nicht verpflichtenden Charakter liegt, profitieren.