

Müller, Ulrich

Article — Digitized Version

## Die Gefährdung der GATT-Ordnung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Müller, Ulrich (1982) : Die Gefährdung der GATT-Ordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 5, pp. 254-260

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135682>

**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.*

## Die Gefährdung der GATT-Ordnung

Ulrich Müller, Köln

**Die Welthandelsordnung des GATT wird immer stärker durch einen wachsenden Protektionismus in Form der bilateralen und sektoralen Sondervereinbarungen untergraben. Werden diese zweiseitigen Absprachen zu einer Dauereinrichtung, hat das unweigerlich die allmähliche Aushöhlung und Zerstörung der Ordnung zur Folge. Wie stark ist das GATT gegenwärtig gefährdet?**

Nach fast sechsjährigen, mühsamen Verhandlungen ist die Tokio-Runde im GATT im April 1979 abgeschlossen worden. Zwar wurden die Zölle durchschnittlich um ein Drittel gesenkt, und es wurden Kodizes für Regierungskäufe, für die Zollermittlung, für Subventionen und Ausgleichszölle und für nichttarifäre Handelshemmnisse vereinbart. Die vielfältig verankerten Ausnahmebestimmungen und andere Faktoren sind jedoch gewichtig genug, um dem teilweise verbreiteten Optimismus über die Welthandelsordnung des GATT<sup>1</sup> skeptisch gegenüberzutreten.

Innerhalb der Verhandlungen sind die Vertragsparteien drängenden handelspolitischen Fragestellungen ausgewichen, wie etwa dem Problem der quasi-hoheitlichen Ordnung von Märkten durch Regierungsvereinbarungen<sup>2</sup>. Durch dieses Versäumnis werden die immer mehr um sich greifenden *informellen* freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen weiterhin stillschweigend geduldet. Darüber hinaus sind auch *formale* Änderungen an dem eigentlichen Abkommen vorgenommen worden. So werden Subventionen in bestimmter Form ausdrücklich als Mittel der nationalen Wirtschaftspolitik anerkannt, während das ursprüngliche Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen so interpretiert werden kann, daß es sich gegen den Gebrauch von Subventionen ausspricht<sup>3</sup>. Außerdem ist mit der Legalisierung der Zollpräferenzen für Entwicklungsländer eine weitere Abweichung von dem Meistbegünstigungsprinzip durch die sogenannte „Enabling Clause“ festgeschrieben

worden, die bis dahin durch die Inanspruchnahme einer Schutzklausel (waiver) lediglich den Charakter einer zeitlich begrenzten Maßnahme hatte.

Es besteht daher die Vermutung, daß das GATT immer mehr an die handelspolitischen Praktiken seiner Vertragsparteien angepaßt wird, statt umgekehrt als Richtschnur dafür zu dienen. Sollte diese Annahme zutreffen, so würde das langfristig nicht ohne Rückwirkungen für die Wohlstandspositionen der Teilnehmerstaaten bleiben. Es ist deshalb zu überprüfen, ob sich eine solche Tendenz zur Abweichung von den GATT-Regeln nachweisen läßt und wie sie gegebenenfalls den Wohlstand der Mitglieder beeinträchtigt. Dafür ist es erforderlich, das eigentliche Vertragswerk kurz in Erinnerung zu bringen und die möglichen Wohlstandswirkungen aufzuzeigen.

### Die Prinzipien des GATT

Das GATT trat 1948 in Kraft und ist durch die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit geprägt. Diese Periode war weltwirtschaftlich gesehen durch ein gegenseitiges handels- und währungspolitisches Mißtrauen, durch kurzfristige Kündigungen von bilateralen Handelsverträgen sowie durch die Verschärfung des Zollprotektionismus bis hin zur Autarkiepolitik gekennzeichnet<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Wedige von D e w i t z : Die multilateralen GATT-Verhandlungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 7, S. 346-350.

<sup>2</sup> Zu einer ausführlichen Diskussion vgl. Bernd Stecher: Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde, Kieler Diskussionsbeiträge 69, Kiel 1980.

<sup>3</sup> Vgl. Jan Tumlir: Die Weltwirtschaftsordnung heute: Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Zwischenbilanz der Diskussion über eine neue Weltwirtschaftsordnung, Symposium VII der Ludwig Erhard-Stiftung, Stuttgart, New York 1981, S. 9-23, hier S. 14.

<sup>4</sup> Vgl. Wilhelm Röpke: International Economic Disintegration, 3. Ed., London 1950.

---

Ulrich Müller, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln.

Folglich wurde die GATT-Ordnung auf dem Grundsatz des Multilateralismus aufgebaut. Zentrales Prinzip ist die Nichtdiskriminierung. Sie ist in der Meistbegünstigungsklausel (Art. I) verankert und verpflichtet die Vertragsparteien, alle Vergünstigungen, die einem Mitgliedstaat gewährt werden, ohne Bedingungen auch allen anderen Teilnehmern einzuräumen. Die Meistbegünstigungsklausel, die das Konkurrenzverhältnis verschiedener ausländischer Anbieter untereinander auf dem Markt eines Einfuhrlandes regelt, wird durch das zweite grundlegende GATT-Prinzip der Gleichstellung der inländischen und ausländischen Güter im Hinblick auf die binnenwirtschaftlichen Abgaben und Rechtsvorschriften (Art. III) konsequent ergänzt. Dadurch wird sowohl eine unterschiedliche Behandlung von voneinander abweichenden ausländischen Importwaren als auch eine Diskriminierung ausländischer gegenüber inländischen Waren innerhalb des Binnenmarktes unterbunden.

Das ordnungspolitische Ziel beider Grundsätze besteht darin, im zwischenstaatlichen Handel einen marktwirtschaftlichen Leistungswettbewerb herzustellen und zu erhalten. Außerdem soll der internationale Konkurrenzmechanismus durch die Verbote von mengenmäßigen Beschränkungen (Art. XI), von Dumping (Art. VI) und von Subventionen, die die Interessen anderer Vertragsparteien verletzen (Art. XVI), sichergestellt werden. Zölle werden als Handelshemmnisse prinzipiell toleriert. Ihrem Abbau wird aber im GATT besondere Bedeutung beigemessen (Art. XXVIII). Zollerhöhungen werden Hindernisse entgegengestellt: Beabsichtigt ein Land, den Tarif für ein bestimmtes Gut anzuheben, so ist es verpflichtet, den betroffenen Vertragsparteien als Entschädigung andere Zugeständnisse einzuräumen. Auf diese Weise soll ein einmal erreichtes Liberalisierungsniveau erhalten bleiben.

### Schutzklauseln und Konfliktregelung

Für die Gründungsväter des GATT war es unumstritten, daß in der Phase des Wiederaufbaus der weltwirtschaftlichen Beziehungen und auch im Anschluß daran für einzelne Staaten handelspolitische Situationen eintreten könnten, die es ihnen schwer oder gar vorübergehend unmöglich machen, die vertraglichen Vereinbarungen einzuhalten. Dazu zählen eine Dumpingpolitik anderer Länder, Zahlungsbilanzprobleme oder die kurzfristig existenzgefährdende Bedrohung inländischer Branchen durch ausländische Anbieter. Um in solchen Fällen das Abkommen als Ganzes, etwa durch einseitige handelshemmende Maßnahmen seitens des betroffenen Landes, nicht zu gefährden, sind verschie-

dene Schutzklauseln formuliert worden. Je nach Art der vorliegenden Störung wird einer Vertragspartei das Recht zugebilligt, Antidumpingzölle zu erheben (Art. VI), mengenmäßige Handelsbeschränkungen (Art. XI) oder Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz einzuführen (Art. XII) oder sogar Importe einzelner Handelspartner zu diskriminieren (Art. XIX/XX). Diese Maßnahmen dürfen allerdings nur nach vorherigen Konsultationen mit den anderen Teilnehmern ergriffen werden. Ihre Anwendung muß genehmigt und nach Ablauf einer bestimmten Frist neu beantragt werden. Das heißt, daß handelspolitische Sonderregelungen unter multilaterale Kontrolle gestellt wurden.

Trotz dieser Möglichkeiten, sich in wirtschaftlichen Ausnahmesituationen auf Schutzklauseln zu berufen, konnte zur Zeit der Gründung des GATT nicht ausgeschlossen werden, daß einzelne Vertragsparteien einseitig das Abkommen verletzen und Handelshemmnisse installieren würden. Für diesen Fall sind im GATT Konsultationen der betroffenen Länder vorgesehen. Wenn keine bilaterale Einigung erreicht wird, soll eine Stellungnahme der anderen Vertragsparteien eingeholt werden. Diese Verfahrensweise hat das Ziel, die unrechtmäßig verursachte Störung der internationalen Handelsbeziehungen wieder zu beseitigen. Nur in besonders schweren Fällen kann das geschädigte Land seinerseits von der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Staat, der die protektionistischen Praktiken anwendet, befreit werden. Sind viele Länder durch die Vertragsverletzung eines einzelnen betroffen und kommt keine Einigung über deren Beseitigung zustande, so kann das zum Ausschluß einer Vertragspartei führen (Art. XXII/XXIII).

### Kein naiver Harmonieglaube

Aus dieser Konzeption geht hervor, daß das GATT den internationalen Handelsverkehr auf eine geordnete Basis stellen soll. Durch die Regeln selbst, die festlegen, welche handelspolitischen Maßnahmen erlaubt und welche zu unterlassen sind, können Irrtümer über die Zulässigkeit bestimmter Eingriffe und damit Konflikte verringert werden. Das Abkommen fußt also keineswegs auf dem naiven Glauben an eine uneingeschränkte Harmoniebeziehung der Mitgliedstaaten. Es macht im Gegenteil Konflikte und deren Lösung ausdrücklich zu einem seiner festen Bestandteile. Dadurch wird vermieden, daß handelspolitische Meinungsverschiedenheiten zweier Vertragsparteien durch die Einrichtung von Handelshemmnissen von seiten des einen und durch Retorsionsmaßnahmen von seiten des anderen Handelspartners unkontrolliert und *außerhalb* des Abkommens ausgetragen werden.

Zwar besteht für jeden Mitgliedstaat nach wie vor die Möglichkeit, unter Mißachtung der GATT-Regeln auf handelshemmende Eingriffe eines anderen Landes mit geeignet erscheinenden Sanktionen zu reagieren. Würden sich aber relativ viele Vertragsparteien so verhalten, so würde der internationale Handelsverkehr durch Maßnahmen gestört, die in das Ermessen jedes einzelnen Teilnehmers gestellt sind. Das hätte aber gegenseitige Diskriminierungen zur Folge und würde die Ordnung, die auf Nichtdiskriminierung beruht, zerstören. Die Furcht der Vertragsparteien vor dieser Konsequenz, die einen Rückfall der Welthandelsbeziehungen in die Bedingungen der Zwischenkriegszeit bedeuten würde, stellt ein stabilisierendes Element der GATT-Ordnung dar<sup>5</sup>.

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen ist aber nicht nur um seiner selbst willen erhaltenswert, sondern weil es dazu beitragen kann, den Wohlstand seiner Vertragsparteien zu erhöhen. Um abschätzen zu können, inwieweit diese Möglichkeit durch Abweichungen von

<sup>5</sup> Diese Situation, in der jeder den unrechtmäßig erworbenen Vorteil eines anderen seinerseits durch die Verletzung vereinbarter Regeln zunichte machen kann und dadurch jeder in seiner Nutzenposition schlechtergestellt wird als durch regelgerechtes Verhalten, ist als *n*-Personen-Gefangenendilemma in der Entscheidungstheorie analysiert worden.

Gerhard Schunk

## Internationale Zusammenarbeit in hochtechnologischen Bereichen

unter besonderer Berücksichtigung von Forschung  
und Entwicklung in der Luft- und Raumfahrt sowie  
der Kerntechnik

In den hochtechnologischen Bereichen, insbesondere der Luft- und Raumfahrt sowie der Computer- und Kerntechnik, ist eine verstärkte Zusammenarbeit von Unternehmen auf nationalem und grenzüberschreitendem Gebiet wie auch eine zunehmende Beteiligung des Staates festzustellen. Dem Autor ging es in seiner Untersuchung insbesondere darum, die Ursachen dieser Kooperation und die Ausprägungen und Veränderungen ihrer Formen offenzulegen sowie mögliche Alternativen und künftige Entwicklungen zu diskutieren.

Die Analyse des Spektrums von Alternativlösungen ergibt, daß neben der Kooperation nur der Fusion deutliche Priorität zukommt. Während die Fusion fast ausschließlich auf das nationale Gebiet beschränkt bleibt, dominiert im grenzüberschreitenden Bereich aus verschiedenen Gründen die Form der Kooperation. Die bisherigen Ergebnisse und die zu erwartende Entwicklung machen deutlich, daß sich der Staat nicht mehr nur auf unterstützende und ergänzende Maßnahmen im hochtechnologischen Bereich beschränken kann, sondern eine aktive Forschungs- und Technologie- wie auch Industriepolitik betreiben muß.

Internationale Kooperation, Band 22  
Herausgegeben von Werner Gocht und Hubertus Seifert  
1982, 305 S., 16 x 24 cm, kart., 59,- DM  
ISBN 3-7890-0760-9

Nomos Verlagsgesellschaft  
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



den grundlegenden Prinzipien beeinträchtigt werden kann, sind zunächst die Wohlfandseffekte theoretisch zu umreißen.

### Die Wohlfandseffekte

Die Wohlfandswirkungen der Handelsordnung bestehen zunächst darin, daß für jede Regierung Transaktionskosten gesenkt werden, die ohne das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen in vollem Umfang entstehen würden: Durch ihren Beitritt zum GATT und durch ihre Zustimmung zu seinen Prinzipien gibt jede Vertragspartei allen anderen Teilnehmern Informationen über ihren künftig beabsichtigten handelspolitischen Kurs. Da jede Regierung grundsätzlich Vertrauen zu der Zusicherung anderer haben muß, auf Diskriminierungen und den Einsatz neuer Handelshemmnisse zu verzichten, sonst wäre das Abkommen von Anfang an wertlos, entfallen gegenüber einem Zustand ohne GATT Informationskosten über eventuelle neuerrichtete Handelshemmnisse. Ebenso können Kosten für diplomatische Interventionen eingespart werden, um neu eingerichtete Störungen des internationalen Handelsverkehrs zu beseitigen. Das gilt nur dann nicht, wenn Konsultationen aufgrund der Artikel XXII/XXIII stattfinden müssen.

Diese Vorteile könnten allerdings auch durch bilaterale Verträge erreicht werden. Durch die unbedingte Meistbegünstigungsklausel im GATT werden jedoch Zugeständnisse einer Regierung an einen Handelspartner unmittelbar für alle anderen wirksam. Das bedeutet einmal, daß im Gegensatz zu bilateralen Abmachungen Kontrollkosten beim grenzüberschreitenden Warenverkehr, Aufwendungen für Ursprungslandkennzeichnungen und ähnliches, die aus einer Ungleichbehandlung verschiedener Handelspartner resultieren würden, nicht entstehen. Das beinhaltet darüber hinaus, daß nur jeweils zwei Vertragsparteien miteinander in Verhandlungen treten müssen, wenn der Handel liberalisiert werden soll. Bedenkt man, daß das GATT 1981 86 Vollmitglieder und zwei provisorische Mitglieder zählte und 30 weitere Nationen seine Regeln de facto anwendeten, so müßten ohne die Meistbegünstigung nach den Regeln der Kombinatorik mehr als 6900 zweiseitige Abkommen ausgehandelt werden. Daß die Verfahrensweise des GATT gegenüber dem Bilateralismus erhebliche Verhandlungs- und Einigungskosten einspart, ist offensichtlich. Weil das GATT zudem abstrakte Bestimmungen beinhaltet, die den geordneten Ablauf von internationalen wettbewerblichen Prozessen generell regeln, muß nicht über jeden einzelnen grenzüberschreitenden Warenverkehr verhandelt werden, so daß die anfallenden Verhandlungskosten einen eher einmaligen Charakter haben. Auch für Unternehmer, die Güter

in das Land einer anderen Vertragspartei exportieren wollen, entfallen in gleicher Weise permanente Aufwendungen zur Information über veränderte Einfuhrbestimmungen.

### Beseitigung von Unwägbarkeiten

Wichtiger ist aber, daß durch eine konsequente Anwendung des GATT für die Unternehmen im Exportbereich die *Unsicherheit* über einen plötzlichen handelspolitischen Richtungswechsel eines Importlandes weitestgehend beseitigt wird. Das Risiko, daß zum Beispiel neue Anlagen durch den Aufbau hoher Handelshemmnisse seitens eines Importlandes künstlich in kürzester Zeit wirtschaftlich obsolet werden, wird durch das GATT erheblich gemindert. Bei kalkulierbarer Handelspolitik konzentriert sich die Risikoerwartung nur noch auf das dem Unternehmer bekannte Marktrisiko, nicht mehr auf die möglicherweise prohibitiv hohe Unsicherheit kurzfristiger handelspolitischer Eingriffe<sup>6</sup>. Mit der Beseitigung dieser außenpolitischen Unwägbarkeiten ist ein hohes Handels- und Investitionshindernis aus dem Weg geräumt. Dieser Gewinn an Sicherheit macht es nunmehr möglich, Investitionen in Größenordnungen vorzunehmen, die eine höhere, bei freiem Warenverkehr sogar eine volle Ausnutzung von Skalenerträgen erlauben und zu einer stärkeren internationalen Spezialisierung und Ressourcenreallokation führen. Dabei schafft die Handelsordnung sowohl die Voraussetzungen zur Erhöhung der Allokationseffizienz als auch zur Intensivierung des Wettbewerbs. Unter diesen Bedingungen gibt das internationale Konkurrenzpreissystem den Unternehmern Informationen über die Attraktivität ihrer Produktion oder die Notwendigkeit, sie umzuteilen. Versäumt der einzelne Unternehmer eine rechtzeitige Anpassung, so besteht unter dem Druck ausländischer Konkurrenz die Gefahr einer Insolvenz. Dem steht umgekehrt die Aussicht auf einen höheren Gewinn bei frühzeitigen Veränderungen der Produktionsverfahren oder der Produktpalette gegenüber.

Diese Ergebnisse lassen den Schluß zu, daß durch das GATT insbesondere die unternehmerische Initiative gefördert wird. Zwar verringern bestehende Zolltarife die internationale Vertragsfreiheit von Anbietern und Nachfragern. Gewichtiger ist aber, daß im Konzept des GATT die Möglichkeiten für staatliche Eingriffe stark

<sup>6</sup> Zum Problem von Unsicherheit und Investitionen siehe Richard Blackhurst, Nicolas Marian, Jan Tumliř: Adjustment, Trade, and Growth in Developed and Developing Countries, GATT-Studies in International Trade Nr. 6, Genf 1978, S. 45 f.

<sup>7</sup> Giersch interpretiert in diesem Zusammenhang das GATT als Kartell von Regierungen zum Schutz gegen Interessengruppen. Vgl. Herbert Giersch: A European Look at the World Economy, Kieler Sonderdrucke Nr. 60, S. 13 (Nachdruck von: The Twelfth Annual William K. McInally Memorial Lecture, The University of Michigan, Ann Arbor 1978).

eingeschränkt sind. Diese Entpolitisierung des zwischenstaatlichen Handels ist auch dazu geeignet, die nationalen Regierungen vor der Einflußnahme solcher Interessengruppen zu schützen, deren Branchen eine rechtzeitige Anpassung versäumt haben<sup>7</sup>.

Diese theoretisch möglichen Wohlstandswirkungen können nur dann empirisch relevant werden, wenn das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen in seinen grundlegenden Prinzipien eingehalten wird. Um die realen Effekte beurteilen zu können, ist daher der Frage nachzugehen, inwieweit die Regeln und Mechanismen des GATT den handelspolitischen Belastungen standgehalten haben.

### Entwicklung der Welthandelsbeziehungen

Ganz global kann festgestellt werden, daß die Regeln des GATT nicht immer in vollem Umfang eingehalten werden. Zwar ist der Güter- und Leistungsverkehr zwischen 1948 und 1980 jahresdurchschnittlich real um ca. 7 % angewachsen. Wichtige Einflußfaktoren dieser Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung waren neben dem GATT die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs, der technische Fortschritt, die Verbesserung des Transport- und Kommunikationswesens und anderes mehr. Doch verdeckt der langfristige Durchschnittswert unterschiedliche Entwicklungsphasen. So hat der Weltexport im Durchschnitt und inflationsbereinigt nach dem abgeschlossenen Wiederaufbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen 1963 und 1973 um 8,5 % pro Jahr zugenommen, zwischen 1973 und 1980 jährlich noch um 4 % und 1980 nur noch um 1,5 %. Parallel dazu weisen die Zuwachsraten der Weltproduktion ebenfalls eine fallende Tendenz auf. Einer realen sechsprozentigen Steigerung pro Jahr zwischen 1963 und 1973 folgte zwischen 1973 und 1980 eine jährliche Zuwachsrate von 3 % und 1980 ein realer Anstieg von nur noch 1 %<sup>8</sup>. Daraus ist zu ersehen, wie eng Welthandels- und -sozialproduktentwicklung miteinander verflochten sind<sup>9</sup>.

Den Rückgang der Zuwachsraten von Welthandel und Weltproduktion allein mit den beiden sogenannten Ölshocks von 1973 und 1979 zu erklären, wäre nicht ausreichend. Hier war eine Vielzahl monetärer, konjunktureller, struktureller und politischer Faktoren am Werk. Beschränkt man sich aber auf die Untersuchung des GATT als Einflußgröße, so fällt auf, daß die Vertragstreue der Mitgliedstaaten bis zum Ende der 60er

<sup>8</sup> Vgl. GATT: International Trade 1980/81, Tabelle 1.

<sup>9</sup> Dieser Zusammenhang läßt sich auch für andere Perioden im 19. und 20. Jahrhundert nachweisen. Vgl. Richard Blackhurst u. a.: Adjustment, Trade, and Growth in Developed and Developing Countries, a. a. O., S. 5 f.

Jahre relativ groß war<sup>10</sup>. Zudem bestand bei den Vertragsparteien die Bereitschaft, den internationalen Handel weiterhin zu liberalisieren. Ausdruck dafür sind sechs Zollrunden, in denen zum Teil erhebliche Erleichterungen für den zwischenstaatlichen Güter- und Leistungsverkehr geschaffen wurden. Damit waren die theoretischen und empirischen Voraussetzungen für langfristige unternehmerische Investitionen erfüllt, die sich real in hohen Zuwachsraten sowohl des Sozialprodukts als auch des Außenhandels niederschlugen. Folglich gilt diese Periode als erfolgreichste des GATT.

Demgegenüber ist seit der Mitte der 60er Jahre eine zunehmende Abweichung der Vertragsparteien von den Regeln des GATT nachweisbar. Neben einer ansteigenden Politisierung des internationalen Handels ist auch eine Tendenz zur Erosion des Meistbegünstigungsprinzips festzustellen. Beide Strömungen scheinen sich zu verstärken. Sie bedrohen die GATT-Ordnung und entziehen ihren wohlfördernden Wirkungen die Grundlage.

### Zunehmende Politisierung

Die verstärkte Politisierung des Welthandels in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren ist einerseits auf zunehmende Aktivitäten von Interessengruppen zurückzuführen. Bedrängt durch die ausländische Konkurrenz fordern sie für diese oder jene Branche staatliche Maßnahmen zum Schutz gegen Anbieter von außen. Dabei steht ihnen mit dem Hinweis auf den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen ein Argument zur Verfügung, auf das staatliche Stellen stark reagieren.

Zwar ist im GATT vorgesehen, daß sich der Staat selbst weitgehend vom internationalen Handel fernhält, doch lieferte der Keynesianismus eine intellektuelle Rechtfertigung für eine globale Steuerung wirtschaftlicher Abläufe und für interventionistische Eingriffe auch in den Außenwirtschaftsverkehr<sup>11</sup>. Viele Industriestaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, haben sich in den 60er Jahren dieser keynesianistischen Wirtschaftspolitik verschrieben. Politisch durch die Lobbies zu Schutzmaßnahmen für die heimischen Industrien aufgefordert und wissenschaftlich durch keynesianistische Theorien dazu angehalten, fühlten sich die Regierungen mehr und mehr einem Zwang ausgesetzt, die Beschäftigungs- und Strukturprobleme zu beseitigen. Aufgrund der GATT-Vereinbarungen war allerdings der Weg, binnenwirtschaftliche Schwierigkeiten durch die Erhöhung von Zöllen oder durch die Einfüh-

rung von Kontingenten zu beheben, versperrt. Unter solchen Gegebenheiten wurden Subventionen zu einem wirtschaftspolitischen Instrument, das den Konflikt zwischen binnenwirtschaftlichem Druck und außenwirtschaftlichen Vertragsverpflichtungen zu lösen schien. Galten die Subventionen in der Außenwirtschaftstheorie bis dahin als Transferzahlungen an Unternehmen mit dem Ziel, eine binnenwirtschaftliche Anpassung an außenwirtschaftliche Gegebenheiten zu erleichtern und damit Protektionismus zu verhindern, so sind sie auf diese Weise selbst zum Mittel des Protektionismus geworden<sup>12</sup>. Ein geradezu klassisches Beispiel ist der internationale Stahlmarkt. Dort treten nicht mehr in erster Linie stahlproduzierende Unternehmen, sondern Staatskassen miteinander in Wettbewerb.

Diese Entwicklung läßt erkennen, daß der Grundkonsens des GATT über staatliche Aktivitäten für Teile des Weltmarktes verlorengegangen ist. Dadurch wird die unternehmerische Initiative zurückgedrängt. Das bedeutet, daß eines der Hauptziele des GATT, Wohlstandsgewinne durch eine internationale Wettbewerbsordnung zu realisieren, von den Vertragsparteien partiell aufgegeben wurde. Durch solche vereinzelt Maßnahmen wird zwar der Bestand des Abkommens nicht in Frage gestellt. Doch es werden Präzedenzfälle geschaffen, die als Beispiele aufgegriffen und kopiert werden können und auf diese Weise die GATT-Ordnung untergraben.

### Erosion des Meistbegünstigungsprinzips

Verflochten mit der zunehmenden Politisierung des Welthandels ist eine weitere, nicht minder gefährliche Bedrohung der Handelsordnung. Mit dem Vordringen von Entwicklungsländern auf den Welttextilmarkt wurden die Industriestaaten erstmals mit dem Problem von sogenannten Billigangeboten konfrontiert. Auf deren Einfuhr konnte aber nicht mit den im GATT vorgesehenen Anti-Dumping-Maßnahmen reagiert werden, weil der Tatbestand des Dumping nicht vorlag. Ein Bekenntnis zur GATT-Ordnung hätte binnenwirtschaftliche Anpassungsprozesse in Form einer Schrumpfung der Textil- und Bekleidungsbranche in den Industrieländern erfordert. Aber auch in diesem Falle wurden die vereinbarten Regeln nicht eingehalten. Statt dem Prinzip der dynamischen komparativen Vorteile zum Durchbruch zu verhelfen, wurde 1961 das Baumwolltextilabkommen

<sup>11</sup> Zu einem Überblick über die philosophischen Grundlagen der Staatstätigkeit siehe Jan T u m l i r : National Interest and International Order, International Issues No. 4, Trade Policy Research Centre, London 1978, S. 4 ff.

<sup>12</sup> Als allgemeine Analyse zu diesem Problem vgl. Sidney G o l t : Beyond the Tokyo round, in: The Banker, August 1979, S. 45-50, bes. 47 f.

<sup>10</sup> Vgl. z. B. die Übersicht über die Schlichtung von Streitfällen in dem Aufsatz von Robert E. H u d e c : GATT or GABB? The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade, in: The Yale Law Journal, Vol. 80 (1971), S. 1299-1386, bes. S. 1380 ff.

geschlossen, das – mittlerweile als Multifaserabkommen<sup>13</sup> – bis zum 31. Juli 1986 verlängert worden ist. Diese Vereinbarung sieht vor, daß die Importländer von Textilien mit den jeweiligen Ausfuhrländern *bilateral* über „freiwillige“ Exportbeschränkungen verhandeln. Im Gegensatz zum ausdrücklichen Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen im Rahmen des GATT und im Gegensatz zum Meistbegünstigungsprinzip beinhaltet das Multifaserabkommen eine zweiseitige Festlegung von Importquoten und deren Wachstumsraten. Es ist nicht frei von Ironie, daß damit unter der Aufsicht des GATT und ohne daß eine der vorgesehenen Ausnahmeklauseln in Anspruch genommen wird, protektionistische Maßnahmen gewissermaßen institutionalisiert werden und der Bilateralismus unter multilaterale Kontrolle gestellt wird. Diese Abkehr vom Meistbegünstigungsprinzip vermindert nicht nur den Wettbewerb, sondern setzt jedes beteiligte Entwicklungsland der Verhandlungsmacht eines Industriestaates aus.

Eine weitere Abweichung von der Meistbegünstigungsklausel sind die Zollpräferenzen für Entwicklungsländer. Sie wurden ab 1971 gewährt – zunächst unter Berufung auf eine befristete Sondergenehmigung (waiver) im GATT; seit ihrer Legalisierung im Rahmen der Tokio-Runde sind sie Bestandteil des Abkommens. Mittlerweile handelt es sich aber nicht mehr um eine generelle Regelung, sondern um elf verschiedene Präferenzsysteme<sup>14</sup>. Diese unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung zum Teil erheblich voneinander. Gemeinsam ist ihnen jedoch, daß sie stark am wirtschaftspolitischen Interesse der beteiligten Länder orientiert sind. Das gilt in besonderer Weise für die Industriestaaten. In deren wichtigsten Präferenzsystemen, den Systemen der USA, der EG und Japans, sind die einzelnen Güter nach dem Grad ihrer Sensibilität gegliedert. Je sensibler die Produkte beurteilt werden, um so geringer sind die zugestandenen Zollpräferenzen, so daß besonders empfindliche Güter von der tarifären Sonderbehandlung ausgenommen sind. Hinzu kommt, daß für jedes einzelne interessierte Entwicklungsland Höchstimportquoten festgelegt werden. Nur diese Einfuhrmengen können zum Präferenztarif verzollt werden. Dabei ist eine inverse Zuteilung bei den Quoten feststellbar: Besonders wettbewerbsfähige Länder können ihre Kontingente relativ schnell erfüllen, während die weniger lieferfähigen Länder überhaupt nicht in der Lage sind, ihre Quoten auszuschöpfen. Um zu verhindern, daß Güter von den leistungsfähigeren über die weniger

konkurrenzfähigen Entwicklungsländer in die Industrieländer umgeleitet werden, werden Ursprungslandnachweise gefordert, die zusätzliche Kosten beim Export und bei der Kontrolle im Einfuhrland verursachen. Bei solchen Regelungen bildet auch die Europäische Gemeinschaft keine Ausnahme. Da die Kontingente an Entwicklungsländer nur für jedes EG-Land einzeln und nicht für die Gemeinschaft als Ganzes zugeteilt werden, werden sogar im europäischen Wirtschaftsraum trotz einer gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik z. B. im Falle von Textilien Ursprungslandzeugnisse bei Drittländerimporten verlangt.

Dieses unübersichtliche Gewirr verschiedener Präferenzsysteme läßt zudem die Exporteure häufig im unklaren darüber, ob das Zollkontingent bereits ausgefüllt ist oder nicht. Dadurch wird der Güterverkehr abermals mit zusätzlichen Kosten belastet und erschwert. Darüber hinaus ist es strittig, ob die Präferenzabkommen uneingeschränkte Vorteile für die Entwicklungsländer mit sich bringen. Da einzelne Güter, bei denen die Entwicklungsländer besonders wettbewerbsfähig sind, ganz von der Präferenzregelung ausgenommen werden können, entsteht ferner der Verdacht, daß auf dem Umweg über Präferenzen bestimmte andere Branchen in den Industrieländern geschützt werden sollen. Daher ist zu vermuten, daß die generelle Meistbegünstigung für *alle* Güter den Entwicklungsländern in ihrer Gesamtheit größere Vorteile bringen würde als spezifische Präferenzregelungen.

### Gefahr der Eskalation

Vereinbarungen wie das Multifaser- und die Präferenzabkommen sind zu Präzedenzfällen für weitere bilaterale handelsbeschränkende Übereinkünfte sowohl zwischen den Industrieländern als auch zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern geworden. Im internationalen Handel mit Stahl, Autos, Feinkeramik, Schuhen, Schiffen, Konsumgütern der Elektronikindustrie usw. gelten mittlerweile ähnliche Abmachungen<sup>15</sup>. Auf diesen Märkten wird der internationale Wettbewerbsmechanismus partiell außer Kraft gesetzt und der leistungsfähigere Anbieter entgegen der GATT-Konzeption gezwungen, einen großen Teil der Anpassungskosten zu tragen. Das bedeutet, daß das GATT teilweise seinen Normen setzenden Charakter verloren hat. Eine Tendenz zu weiteren Sonderregelungen, ohne Inanspruchnahme einer der im GATT vorgesehenen Schutzklauseln, kann nicht ausgeschlossen werden.

<sup>13</sup> Vgl. Henryk Kierzkowski, Gary Sampson: The Multifibre Arrangement, the approach and setting to the forthcoming negotiations, in: Außenwirtschaft, 36. Jg. (1981), S. 41-56, bes. S. 50 f. Siehe auch Gerard and Victoria Curzon: The Undermining of the World Trade Order, in: ORDO, Band 30 (1979), S. 383-407, bes. 384 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Bettina Hürni: Die bestehenden Systeme von Präferenzzöllen zugunsten von Entwicklungsländern, in: Außenwirtschaft, 30. Jg. (1975), S. 115-132.

<sup>15</sup> Vgl. Bahram Nowzad: The Rise in Protectionism, IMF Pamphlet Series No. 24, Washington, D.C., 1978, S. 10 ff.

Derartige bilaterale Konsultationen, die nach dem ursprünglichen Abkommen zu dem Zweck geführt werden sollten, unrechtmäßig eingesetzte Handelshemmnisse zu beseitigen, scheinen nunmehr dazu zu dienen, für Störungen des internationalen Handelsverkehrs Verständnis zu wecken oder sogar gegenseitige Protektionismuszugeständnisse auszutauschen. Wenn in einem solchen Fall beide Beteiligten zustimmen, entsteht für jeden der Eindruck der Rechtmäßigkeit und nicht der einer Verletzung der GATT-Regeln. Das bedeutet, daß ein verändertes Rechtsbewußtsein unter den Vertragsparteien eingetreten ist, das sich bereits in der Aushöhlung der Meistbegünstigung widerspiegelt. Dadurch entstehen aber Transaktionskosten in Form von informations-, Verhandlungs- und Kontrollkosten, die gerade durch das Prinzip der Nichtdiskriminierung erheblich vermindert werden sollten.

Die zweiseitigen Absprachen sind darüber hinaus durch ihren selektiven Charakter zu einem Teil der internationalen Diskriminierung einzelner Anbieter und damit zum Instrument des Protektionismus geworden. Das heißt, daß außerdem die in der Literatur vielfach analysierten Kosten des Protektionismus, insbesondere in Form von Effizienzverlusten, entstehen. Zwar mag jede einzelne dieser Abmachungen außerhalb der Handelsordnung kurzfristig rational sein und eine unmittelbare Krise überwinden helfen können. Werden sie aber zu einer dauerhaften Einrichtung und werden Verstöße gegen die fundamentalen Prinzipien des GATT fortlaufend informell oder auch durch formale Integration in das Abkommen legitimiert, hat das unweigerlich die allmähliche Aushöhlung und Zerstörung der Ordnung zur Folge.

### Stärkung der Prinzipien

Bereits die spürbare Änderung der Rechtsauffassung von Regierungen beraubt die Unternehmer ihrer langfristigen Planungssicherheit. Das muß sich auf ihre Nei-

gung, insbesondere beschäftigungs- und wachstums-wirksame langfristige Investitionen zu tätigen, negativ auswirken. Dadurch wird aber nicht nur die GATT-Ordnung, sondern es werden auch die nationalen Volkswirtschaften in ihrem Erfolg stark beeinträchtigt. Aus diesem Grunde muß die handelspolitische Unsicherheit darüber, ob Regierungen kurzfristig bilaterale handelsbeschränkende Vereinbarungen treffen oder nicht, wieder beseitigt werden, bevor solche Praktiken zur Eskalation führen. Keine Regierung ist aber grundsätzlich protektionismuserorientiert<sup>16</sup>. Insofern scheint der Stabilisator der Ordnung, die gegenseitige Furcht vor einem Rückfall in die handelspolitischen Verhältnisse der 30er Jahre, stark genug zu sein. Der beste Stabilisator einer Ordnung ist aber nicht die Angst vor ihrem Zerfall, sondern ihr Erfolg.

Die Vorteile des GATT können jedoch nicht durch immer neue Sonderregelungen für Einzelmärkte ausgeschöpft werden, sondern nur durch eine Stärkung seiner fundamentalen Prinzipien. Daher ist es ratsam, der Meistbegünstigungsklausel wieder stärker Geltung zu verschaffen und gleichzeitig die Schutzklauseln wirksamer zu machen. Dadurch könnten in jeder Beziehung kostspielige, bilaterale Vereinbarungen wie Präferenzabkommen und freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen zurückgedrängt werden. Zudem sollte die staatliche Subventionspraxis transparenter gemacht werden, so z. B. durch Subventionsberichte<sup>17</sup>. Dann könnten, ähnlich wie bei Zöllen, Verhandlungen über den Abbau von Subventionen geführt und die Liberalisierung wieder vorangetrieben werden. Denn langfristig hilft ein handelspolitisches Flickwerk, das sich an tagaktuellen Problemen orientiert, nicht weiter.

<sup>16</sup> Vgl. GATT: International Trade 1980/81, S. 11.

<sup>17</sup> Zur Frage der Schutzklauseln und zum Vorschlag der Subventionsberichterstattung vgl. Bela B a l a s s a : The „New Protectionism“ and the International Economy, in: Journal of World Trade Law, Vol. 12 (1978), S. 409-436.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

**REDAKTION:**

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

**VERTRIEB:**

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 1060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 30 07 624

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement DM 80,- (Studenten: 40,-)

**VERLAG UND HERSTELLUNG:**

**Verlag Weltarchiv GmbH**, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.