

Duijm, Bernhard; Winter, Helen

Article — Digitized Version

Für eine neue Dimension der Handelspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Duijm, Bernhard; Winter, Helen (1992) : Für eine neue Dimension der Handelspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 7, pp. 374-379

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136903>

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.

Bernhard Duijm, Helen Winter

Für eine neue Dimension der Handelspolitik

Der Freihandel als Grundprinzip der Welthandelsordnung wird in der Realität durch zahlreiche protektionistische Eingriffe spürbar behindert. Auch Maßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik, die nicht direkt der Handelspolitik zuzurechnen sind, weisen handelslenkende Effekte auf. Wo liegt in diesem Bereich internationaler Regelungsbedarf vor? Kann beispielsweise die Gemeinsame Wettbewerbspolitik der EG hier als Vorbild für das GATT dienen?

Freihandel gilt in der vorherrschenden wissenschaftlichen Theorie und auch in der offiziellen wirtschaftspolitischen Praxis als die Welthandelsordnung, die am stärksten die allgemeine Wohlfahrt erhöht und daher geschützt werden muß. Doch seit mehreren Jahren, insbesondere mit Beginn der Wachstums- und Strukturschwäche in den Industrieländern und der zunehmenden Konkurrenz der Schwellenländer, wenden sich immer mehr Länder vom Ideal des Freihandels ab.

In der laufenden Uruguay-Runde des GATT versuchen die Vertragsparteien, die in den letzten Jahren zu beobachtenden Schwierigkeiten im internationalen Güteraus-tausch zu bewältigen. Diese Probleme sind unter anderem darauf zurückzuführen, daß die Regierungen dazu übergegangen sind, statt traditioneller handelspolitischer Instrumente wie Zölle, die in internationalen Abkommen geregelt sind, neue Methoden zur Handelsbeeinflussung einzusetzen, für die bisher keine internationalen Regelungen bestehen.

Die außenwirtschaftliche Verflechtung der Volkswirtschaften hat sich in den letzten Jahrzehnten intensiviert. Durch diese Öffnung der Volkswirtschaften wirkt sich fast jede wirtschaftspolitische Maßnahme eines Staates auf die Handelsbeziehungen und damit auf die wirtschaftliche Situation anderer Länder aus, woraus sich ein internationaler Regelungsbedarf für solche Maßnahmen ableitet. Welche von diesen Maßnahmen zur *Handelspolitik* gerechnet werden, die nach allgemeiner Auffassung international geregelt werden sollte und auch schon seit langem geregelt wird, ist in der Theorie und wirtschaftspolitischen Praxis nicht unumstritten. Eine fehlende ein-

deutige Abgrenzung von Handelspolitik führt zu zahlreichen Problemen, die durch die Vielfalt möglicher binnen- und außenwirtschaftlicher Ziele und die Vielzahl von Trägern der Handelspolitik noch verstärkt werden.

Die Handelspolitik gehört zu den Bereichen der Wirtschaftspolitik, deren Ausgestaltung auf nationaler und internationaler Ebene zahlreichen verschiedenen Akteuren obliegt. Träger der *Außenhandelsordnungspolitik* sind nicht nur die nationalen Gesetzgeber, sondern auch weltweite internationale Organisationen und regionale handelspolitische Integrationsräume mit verschiedenen Abstufungen wie Präferenzzonen, Freihandelszonen und Zollunionen. Die regionalen Organisationen bestimmen den ordnungspolitischen Rahmen für die Handelspolitik ihrer Mitgliedstaaten. Besitzen sie darüber hinaus einen supranationalen Charakter wie z. B. Zollunionen, so treten sie als eigenständige Akteure neben den entsprechenden Organen der Mitgliedsländer oder sogar statt dieser in der Außenhandels*prax*spolitik auf.

Internationale Handelspolitik

Das GATT als internationales Abkommen bildet den ordnungspolitischen Rahmen für die Handelspolitik der an ihm beteiligten Staaten mit der Zielsetzung, einen möglichst freien Welthandel herzustellen. Hierzu haben die Vertragsparteien nicht-tarifäre Handelshemmnisse grundsätzlich verboten und sich auf den Abbau von Zöllen geeinigt. Die bisherigen Verhandlungsrunden des GATT führten zu einer deutlichen Senkung der Zölle und zu einer Intensivierung des Welthandels.

In vielen Industriestaaten wuchs allerdings bedingt durch sinkende Wachstumsraten und Anpassungsprobleme die Bereitschaft zu protektionistischen Maßnahmen. Die Regierungen suchten innerhalb der GATT-Ordnung nach Möglichkeiten zur Einschränkung der Importe ihrer Staaten. Dadurch gewannen die im GATT vorgese-

Dr. Bernhard Duijm, 31, ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Tübingen, Helen Winter, Dipl.-Volkswirtin, ist wissenschaftliche Angestellte im Rahmen der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) an der Universität Tübingen.

nenen Ausnahmeregelungen stark an Bedeutung. Es wurden ganze Sektoren – teilweise unter Mitwirkung des GATT – von den GATT-Prinzipien ausgenommen bzw. diesen Prinzipien nicht unterworfen (Landwirtschaft).

Darüber hinaus wurden Schutzmaßnahmen ergriffen, die entweder nicht mit dem Wortlaut des GATT vereinbar sind oder zumindest seinem Geist widersprechen. Insbesondere nahmen die nicht-tarifären Hemmnisse, hierbei vor allem die „Grauzonenmaßnahmen“, seit einiger Zeit deutlich zu. Das wurde auch deshalb möglich, weil die Regelungen des GATT teilweise nicht eindeutig sind und Interpretationsspielräume zulassen. Auch bei den Instrumenten der Handelspolitik, deren Einsatz das GATT untersagt, wie z. B. mengenmäßige Beschränkungen, Exportsubventionen etc., kommt es zur Durchbrechung dieser Verbote, teilweise sogar mit Zustimmung bzw. unter Mitwirkung des GATT (z. B. Welttextilabkommen).

Beschränkungen des Handels

Um den Vertragsparteien in ungünstigen wirtschaftlichen Situationen die Möglichkeit zu geben, sich gegenüber den Auswirkungen des Außenhandels absichern zu können, erlaubt das GATT die in der Regel befristete Wiedereinführung von bestimmten protektionistischen Maßnahmen. Derartige Ausnahmen sind bei Zahlungsbilanzkrisen (Art. XII), bei „unvorhergesehenen Entwicklungen“ (Art. XIX) und zur Wahrung der „öffentlichen Sicherheit“ (Art. XXI) vorgesehen.

Entwicklungsländer sind von den GATT-Bestimmungen weitestgehend befreit (Art. XVIII und Art. XXXVI): Sie dürfen auf der Grundlage des *Infant-Industry-Arguments* weitreichende Schutzmaßnahmen ergreifen, dürfen sich gegenseitig Präferenzen einräumen (Nichtbeachtung des Meistbegünstigungsprinzips) und müssen für Präferenzen der Industriestaaten keine Gegenleistung erbringen (Verzicht auf Reziprozität). Die Vertragspartner des GATT akzeptieren also in zwei Ausnahmesituationen eine Abkehr vom Prinzip des freien Welthandels:

- temporär zur Überwindung von „Notfällen“;
- dauerhaft bei ungleichem Entwicklungsniveau der Handelspartner¹.

Häufig reichen die Ausnahmeregelungen des GATT nicht aus, um die protektionistischen Interessen zu legalisieren, so daß die Staaten unter dem Deckmantel anderer politischer Zielsetzungen auf „handelspolitische Maß-

nahmen außerhalb der Handelspolitik“ ausweichen. Hierunter fallen beispielsweise entwicklungspolitische Aktionen, die in Wirklichkeit nichts anderes sind als versteckte Exportsubventionen. In neuerer Zeit gewinnt das Umweltschutzargument zur Einführung von Importrestriktionen immer mehr an Bedeutung. Darüber hinaus ergreifen die Staaten häufig auch andere Maßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik, die sich auf den Außenhandel negativ auswirken. So wird z. B. die Währungspolitik immer wieder zu handelspolitischen Zwecken eingesetzt.

Trotz umfangreicher Privatisierungen in einigen Industriestaaten ist der Anteil der öffentlichen Hand an der Gesamtnachfrage nicht unwesentlich. Solange der Staat bei seinen Käufen die inländischen Anbieter bevorzugt und sich nicht wie ein privater Wirtschaftsteilnehmer wettbewerbsfähig verhält, geht auch hiervon eine Beeinträchtigung des freien Handels aus. Aber auch die Unternehmer verhalten sich nicht immer gemäß den Prinzipien eines freien Wettbewerbs. Ihre Wettbewerbsbeschränkungen (z. B. durch internationale Kartellbildung) führen nicht selten – gewollt oder unabsichtlich – zu Behinderungen des Welthandels.

Um weitere Beschränkungen des Welthandels zu vermeiden, müßte daher zunächst der Begriff Handelspolitik breiter gefaßt werden und bisher nicht erfaßte wirtschaftspolitische Bereiche mit handelsbeeinflussenden Wirkungen sollten einer internationalen Regelung unterworfen werden. Ein hieraus abzuleitender Forderungskatalog umfaßt folgende Aspekte:

- Eindämmung der legalen Möglichkeiten zur Einschränkung des Freihandels;
- keine Vermengung der Handelspolitik mit neuen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen;
- Schaffung klarer außenhandelspolitischer Kompetenzen;
- International verbindliche Regeln für handelspolitische Substitute;
- Einführung einer internationalen Wettbewerbspolitik;

Ausnahmeregelungen im GATT

Viele der im GATT vorgesehenen Ausnahmeregelungen sind in der praktischen Wirtschaftspolitik nicht geeignet, die mit ihnen beabsichtigten Ziele tatsächlich zu erreichen. So führt der temporäre Schutz einzelner Branchen eher zu einer Verschlechterung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit, anstatt diese wiederherzustellen. Hierdurch wird der notwendige Strukturwandel verzögert und möglicherweise eine andauernde Protektion eingeleitet.

¹ Vgl. H. Werner: Das GATT heute: Die Ausnahme als Regel, in: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer (Beihefte der Konjunkturpolitik), Berlin 1987, S. 51.

Die zahlungsbilanzmotivierten Schutzargumente waren zu Zeiten fester Wechselkurse verständlich, sind aber bei den heutigen flexiblen Wechselkursen obsolet. Es ist erstaunlich, daß auch heute noch in allen einschlägigen internationalen Verträgen große Nachsicht gegenüber den Ländern geübt wird, die aufgrund von Zahlungsbilanzstörungen protektionistische Maßnahmen ergreifen².

Ein weiterer Grund für die Forderung nach einer weitgehenden Reduzierung der Ausnahmeregelungen ist darin zu sehen, daß diese Regelungen häufig nicht mit den Zielsetzungen des GATT übereinstimmen. So widerspricht die Sonderstellung der Agrarwirtschaft eindeutig den Interessen vieler Entwicklungsländer, während gerade diese Staaten eine bevorzugte Behandlung innerhalb des GATT genießen. Die Ausnahmeregelungen des GATT sind damit schon in sich nicht konsistent und unterlaufen die Intention des GATT. Folglich müssen sie weitestgehend abgeschafft werden und ihrem Namen gemäß auf tatsächliche Ausnahmesituationen beschränkt werden.

Versteckte Handelspolitik

Zur Verfolgung handelspolitischer Interessen bedienen sich die Regierungen verstärkt auch solcher Maßnahmen, deren handelsbeeinflussende Wirkung nicht offensichtlich ist. Schutzargumente aus Gründen des Umweltschutzes spielen neuerdings eine immer größere Rolle. Insbesondere bei nationalen „Alleingängen“ beim Ergreifen solcher Schutzmaßnahmen, die ohne nachteilige Effekte für die eigene Wirtschaft sind, stellt sich die Frage, ob es sich hier nicht einfach um Öko-Protektionismus handelt. Damit ist wohl vor allem dann zu rechnen, wenn die Verletzung der Umweltbestimmungen des Importlandes dort zu keinerlei direkten oder indirekten Umweltbeeinträchtigungen führt. In einem vor kurzem ergangenen Schiedsspruch hat das GATT betont, daß die nationalen Umweltschutzgesetze nicht dazu mißbraucht werden dürfen, den internationalen Warenaustausch zu behindern³.

Häufig verstecken sich auch hinter entwicklungshilfepolitischen Maßnahmen handelspolitische Interessen. Hierzu gehören z. B. die gebundenen Exportkredite an Entwicklungsländer, die Zinssubventionen enthalten und deren eigentliches Ziel es ist, die Exportwirtschaft des Geberlandes zu fördern. Die OECD hat schon mehrmals den Versuch unternommen, diesen Mißstand abzubauen und auf eine deutliche Trennung zwischen Entwicklungshilfepolitik und Exportförderungs politik ihrer Mitgliedstaaten hinzuwirken⁴.

Innerhalb des GATT haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, Subventionen, die nicht primär handelspoli-

tisch ausgerichtet sind, sondern z. B. aus sozial- oder regionalpolitischen Motiven gewährt werden, dem GATT-Sekretariat zu melden, da sie im Gegensatz zu den reinen Exportsubventionen nicht verboten sind (Art. XVI). Hierdurch soll vermieden werden, daß sie zu handelspolitischen Zwecken mißbraucht werden. Jedoch ist nicht auszuschließen, daß sie handelsverzerrend wirken. Es zeigt sich, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen unabhängig von den Motiven, die ihnen zugrunde liegen, einer internationalen Regelung bedürfen, wenn sie sich auf den internationalen Handel auswirken.

Handelspolitik der EG

Zu den traditionellen Trägern der Handelspolitik, nationalen Regierungen und Parlamenten, sind immer mehr internationale bzw. supranationale Organisationen hinzugekommen. Hieraus resultiert ein nicht unerhebliches Konfliktpotential. Gerade am Beispiel der EG zeigt sich diese Problematik besonders deutlich.

Die Durchführung der handelspolitischen Prozeßpolitik liegt prinzipiell bei den EG-Organen, dennoch haben die Mitgliedstaaten weiterhin handelspolitische Befugnisse. Die Außenwirtschaftsgesetze der Mitgliedstaaten und deren bestehende bilaterale und multilaterale handelspolitische Bindungen sind weder bei der Gründung der EWG noch nach Ende der Übergangszeit außer Kraft gesetzt worden⁵.

Aus der unvollständigen Übertragung der handelspolitischen Kompetenzen auf die Gemeinschaft resultieren Schwierigkeiten. So leiten z. B. Frankreich und Italien aus dem Fehlen einer entsprechenden Regelung im EWG-Vertrag ein Recht ab, mit Drittstaaten Exportselbstbeschränkungsabkommen abzuschließen⁶. Von dieser Möglichkeit machen sie vor allen Dingen dann Gebrauch, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Interessen in den EG-Organen durchzusetzen. Mit der Vollendung des Binnenmarktes könnten die protektionistischen Länder versuchen, ihre dann nicht mehr effizienten nationalen Schutz-

² Vgl. H. Willgerodt: Handelschranken im Dienste der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf und Bonn 1962, S. 22; H. Gröner: Wandlungen in der Handelspolitik, in: H. Gröner, A. Schüller (Hrsg.): Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart und New York 1978, S. 40.

³ Vgl. M. Beise: Opfer für den Freihandel, in: Die Zeit vom 21. Februar 1992, Nr. 9, S. 36; „Das Gatt warnt vor grünem Protektionismus“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 2. 1992, Nr. 36, S. 11.

⁴ Vgl. Trennung von Entwicklungs- und Exportförderung, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 14. 11. 1991, Nr. 264; D. Cheney: Die Exportkreditabkommen der OECD, in: Finanzierung & Entwicklung, 22. Jg. (1985), H. 3, S. 35-38.

⁵ Vgl. B. Beutler u. a.: Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1979, S. 436.

⁶ Vgl. Th. Oppermann: Europarecht, München 1991, S. 648.

maßnahmen auf die EG-Ebene zu übertragen, so daß die Gemeinschaft insgesamt protektionistischer würde⁷.

Nationale Kompetenzebenen

Obwohl sich die handelspolitische Kompetenz von den nationalen Staaten auf die EG-Organen verlagert hat (Art. 113 EWGV), gibt es gerade in den protektionistischen Staaten Italien und Frankreich eigene Außenhandelsministerien, wobei interessanterweise das französische erst 1974, also nach Ende der im EWG-Vertrag vorgesehenen Übergangszeit, d. h. nach Inkrafttreten der Gemeinsamen EG-Handelspolitik, gegründet wurde. In anderen Staaten, wie Belgien, Dänemark und Großbritannien, fällt die außenhandelspolitische Kompetenz einem anderen Ministerium zu, welches dieses Aufgabenfeld in seinem Namen führt. Dagegen besitzen Deutschland sowie die Niederlande und Luxemburg keine Ministerien, denen die Außenhandelspolitik namentlich zugeordnet ist⁸.

Die Nichtexistenz eines solchen Ministeriums kann zu Problemen bei der Formulierung einer nationalen Handelspolitik führen. Aus politischen Gründen nimmt derzeit in der Bundesrepublik das Auswärtige Amt eine eher protektionistische Haltung ein, während sich das Wirtschaftsministerium vehement gegen den Protektionismus wehrt⁹. Das starke Eintreten gegen den Protektionismus hat aber möglicherweise nur eine Alibifunktion, weil die entscheidende Außenhandelspolitik auf EG-Ebene vom Ministerrat der Außenminister formuliert wird.

Durch die föderative Struktur einzelner Mitgliedstaaten, z. B. der Bundesrepublik, ergeben sich handelspolitische Aktivitäten der einzelnen Bundesländer, indem sie beispielsweise für ihre eigene Wirtschaft Messen im Ausland finanzieren oder subventionieren. Die verantwortlichen Landespolitiker benutzen diese Form der Handelspolitik möglicherweise dazu, für ihr Bundesland einen positiven Handelsbilanzsaldo gegenüber wichtigen Handelsnationen auszuweisen, während die Bundesrepublik insgesamt einen negativen Saldo aufweist¹⁰. Diese Maßnahmen sind dennoch von untergeordneter Bedeutung und nicht mit den Bestrebungen in Belgien zu vergleichen, wo die gesamte nationale außenhandelspoliti-

sche Kompetenz vom Zentralstaat auf die Regionen übertragen werden soll¹¹.

Die Verlagerung handelspolitischer Kompetenzen auf untergeordnete Gebietskörperschaften birgt die Gefahr, daß regionale und damit häufig auch sektorale protektionistische Interessen stärker durchgesetzt werden. Um diese Gefahr einzudämmen, müßte die Handelspolitik auf zentralstaatlicher oder supranationaler Ebene angesiedelt sein. Aber gerade eine supranationale Regelung kann nur dann erfolgen, wenn die Mitgliedstaaten zu einem politischen Souveränitätsverzicht bereit sind.

Verzicht auf Substitute

Gleiche Effekte wie durch den Einsatz traditioneller handelspolitischer Instrumente (Zölle und Kontingente) können auch durch währungspolitische Maßnahmen erzielt werden. So ersetzt beispielsweise ein System multipler Wechselkurse für Importgüter ein differenziertes Importzollsystem¹². Aus diesem Grund fordert der Artikel XV des GATT die Beachtung der IWF-Statuten, die den Einsatz der Währungspolitik zur Erreichung handelspolitischer Ziele einschränken. Die IWF-Übereinkunft verbietet ungerechtfertigte Wechselkursmanipulationen, z. B. eine Unterbewertung der eigenen Währung zur Exportsteigerung (Art. IV) oder den Einsatz multipler Wechselkurse (Art. VIII). Gleichzeitig untersagt der IWF handelspolitische Beschränkungen, mit denen währungs- oder zahlungsbilanzpolitische Ziele erreicht werden sollen. Dennoch wird manchen Ländern, insbesondere in Südostasien, immer wieder vorgeworfen, mittels Unterbewertung ein Währungsdumping zu betreiben¹³.

Den Importzöllen vergleichbare Wirkungen ergeben sich auch bei spezifischen Verbrauchsteuern auf Güter, die im Inland nicht hergestellt werden (z. B. Kaffee- und Teesteuer in der Bundesrepublik). Hiermit wird zwar nicht gegen den GATT-Grundsatz verstoßen, gleichartige inländische und ausländische Produkte einheitlich zu besteuern (Art. III), dennoch resultiert aus solchen Steuern möglicherweise ein Schutz für inländische Produzenten von Substitutionsgütern.

Das GATT berücksichtigt also durchaus nicht nur solche Instrumente, die direkt der Handelspolitik zugeordnet

⁷ Vgl. J. Molsberger: Hemmnisse der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik in der EG: Das Beispiel EG-Außenhandelspolitik, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 198, Probleme der internationalen Koordination der Wirtschaftspolitik 1990, S. 146.

⁸ Vgl. EG-Kommission: Öffentliche Aufträge und europäischer Binnenmarkt, Reihe „Europäische Dokumentation“, Luxemburg 1988, Anhang.

⁹ Vgl. W. Engels: Chip, Chip, Hurra!, in: Wirtschaftswoche vom 18. 10. 1991, Nr. 43, S. 194.

¹⁰ Vgl. Äußerungen im Landtagswahlkampf 1992 in Baden-Württemberg, die den Handelsbilanzüberschuß dieses Bundeslandes gegenüber Japan betreffen.

¹¹ Vgl. M. Stabenow: Der ewige Sprachenstreit lähmt die belgische Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 11. 1991, Nr. 269.

¹² Vgl. J. Black: Zollargumente, in: K. Rose (Hrsg.): Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Köln und Berlin 1966, S. 361; F. Lutz: Offene und verschleierte multiple Wechselkurse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 184 (1970), S. 425-432.

¹³ Vgl. Erster Währungsbericht des US-Schatzamtes, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe vom 27. 10. 1988.

werden können, sondern auch andere Maßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik, die sich auf den Außenhandel auswirken. Allerdings müssen die noch vorhandenen Lücken entweder im GATT selbst oder in neuen Abkommen beseitigt werden, damit der Substituierbarkeit verschiedener Instrumente genügend Rechnung getragen wird.

Internationale Wettbewerbspolitik

In den letzten Jahren wurde die Forderung nach einer internationalen Wettbewerbspolitik immer lauter¹⁴. Mit dieser sollen vor allem wettbewerbs- und handelsbeschränkende Praktiken weltweit agierender Großunternehmen besser verfolgt und verhindert werden können. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß auch die nationalen Wettbewerbsordnungen dazu beitragen können, die Errichtung von privaten Handelshemmnissen zu erleichtern.

In vielen Ländern wird eine Wettbewerbspolitik verfolgt, die es den eigenen Exporteuren ermöglicht, gegen das Ausland gerichtete Wettbewerbsbeschränkungen einzusetzen¹⁵. So erlauben die meisten Staaten ihren Unternehmen, Exportkartelle zu bilden, selbst wenn im Inland ein Kartellverbot besteht. Gerade diese bewußte Lücke ermöglicht *das* handelspolitische Instrument der Gegenwart, die sogenannten Freiwilligen Exportselbstbeschränkungsabkommen. Es ist den GATT-Vertragsparteien nämlich gestattet, ihren Wirtschaftsteilnehmern solche wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen zu erlauben, die dieselben Effekte haben wie staatliche

Handelshemmnisse¹⁶. Teilweise kommen diese Exportselbstbeschränkungsabkommen sogar unter staatlicher Beteiligung zustande. Zwar verbietet das GATT in Fällen mit staatlicher Beteiligung solche Abkommen, die staatliche Teilnahme an diesen Verträgen zur Reduzierung des Exports ist aber oft nicht zu erkennen und ohnehin für die ökonomischen Folgen dieser Abkommen nicht relevant¹⁷.

Aber auch die Wettbewerbspolitik, die sich nicht auf Außenhandelstransaktionen bezieht, kann handels- und vor allem importbeschränkend wirken. So führt der massive Einsatz von Vertriebsbindungen tendenziell dazu, daß im potentiellen Importland neuen Anbietern der Marktzugang versperrt ist. Der gleiche Effekt tritt ein, wenn die betreffenden Branchen vertikal integriert sind und somit neue Anbieter von den Absatzwegen ausgeschlossen bleiben. In derartigen Fällen erläßt zwar nicht der Gesetzgeber Handelsbeschränkungen, aber er erlaubt durch die Duldung einer vertikalen Konzentration, von Ausschließlichkeitsbindungen oder des selektiven Vertriebs, daß bestehende Unternehmen den Marktzutritt für neue und damit insbesondere auch ausländische An-

¹⁴ Vgl. O. Schlecht: Europäische Champions gegen die gelbe Gefahr?, in: Wirtschaftswoche vom 13. 12. 1991, Nr. 51, S. 43; W. Kartte: „Super-Gau droht“, in: Wirtschaftswoche vom 13. 7. 1990, Nr. 29, S. 24.

¹⁵ Vgl. J. Davidow: The Relationship between Anti-Trust Laws and Trade Laws in the United States, in: The World Economy, Vol. 14, Nr. 1, März 1991, S. 39.

¹⁶ Vgl. J. Molsberger, A. Kotios: Ordnungspolitische Defizite des GATT, in: ORDO, Bd. 41 (1990), S. 101 f.

¹⁷ Vgl. C. Boonekamp: Freiwillige Exportbeschränkungen, in: Finanzierung & Entwicklung, 24. Jg. (1987), H. 4, S. 3.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Georg Koopmann

AUSSENWIRTSCHAFT UND AUSSENWIRTSCHAFTSPOLITIK DER USA

Die Handels- und Leistungsbilanzdefizite haben in den USA zusätzlichen protektionistischen Druck erzeugt. Für einige Branchen bilden verstärkte Protektionsbestrebungen einen willkommenen Vorwand, um von strukturellen Problemen und mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit abzulenken. Welchen Kurs werden die USA künftig in der Außenwirtschaftspolitik steuern? Gibt es Konstanten in der bisherigen amerikanischen Politik, an denen man sich orientieren kann? Mit dem Scheitern der Brüsseler GATT-Konferenz im Dezember 1990 an der Agrarfrage und dem ungewissen Fortgang der Verhandlungen in der – maßgeblich von den USA initiierten – Uruguay-Runde gewinnen diese Fragen auch für die Europäer neue Bedeutung.

Großoktav,
105 Seiten, 1991,
brosch. DM 49,-
ISBN 3-87895-414-X

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

bieter erschweren oder unmöglich machen. Japan gilt als ein Markt, dessen Vertriebssystem im Ausland als massives nicht-tarifäres Handelshemmnis angesehen wird¹⁸.

Hier könnte eine Wettbewerbspolitik, die stärker gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgeht, gleichzeitig eine Marktöffnung für ausländische Anbieter bewirken. Daneben muß auch die öffentliche Hand staatliche Marktzugangsbeschränkungen, die zum Schutz etablierter Unternehmen bestehen, weitestgehend abbauen, da auch sie indirekt oder direkt importerschwerend wirken.

Langfristig wäre eine weltweit einheitliche Wettbewerbspolitik anzustreben. Als Zwischenstufe bietet sich zumindest eine Koordinierung wesentlicher Wettbewerbsbestimmungen der einzelnen Staaten an, um zu verhindern, daß staatliche Handelsliberalisierung durch den Aufbau privater Handelshemmnisse konterkariert wird und so den internationalen Warenaustausch beeinträchtigt. Erfolge auf diesem Gebiet sind bisher allerdings nur ansatzweise zu verzeichnen. Es besteht somit wenig Hoffnung auf eine baldige Verbesserung der Situation¹⁹.

Die EG – ein Vorbild?

Die hier gezeigte Substituierbarkeit beispielsweise des handelspolitischen Instrumentariums durch private Wettbewerbsbeschränkungen ist im Vertragswerk der EG in größerem Umfang als im GATT berücksichtigt. Im innergemeinschaftlichen Güterverkehr sind im Prinzip *sämtliche* Handelshemmnisse verboten. Um den innergemeinschaftlichen Handel wirksam zu liberalisieren, mußten daher auch handelspolitische Ersatzmaßnahmen in den Vertrag aufgenommen werden.

Die Gemeinsame Wettbewerbspolitik soll dafür sorgen, daß die Abschaffung staatlicher Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Verkehr nicht durch private Handelsrestriktionen konterkariert wird (Art. 85-90)²⁰. Darüber hinaus regelt die EG auch weitere Politikbereiche, die auf den innergemeinschaftlichen Güterverkehr ebenfalls Einfluß haben können (steuerliche Einfuhrregelung, Subventionen, Diskriminierung im Verkehrswesen etc.). So verbietet der Artikel 95 EWG-Vertrag die Anwendung von Verbrauchsteuern als Ersatz für sonstige Han-

delshemmnisse, aber eben nur für Produkte aus EG-Staaten.

Die Regelungsintensität ist in den einzelnen Politikfeldern unterschiedlich. Als bislang nur von „gemeinsamem Interesse“ wird die Wechselkurspolitik und damit die Währungspolitik der einzelnen Mitgliedsländer im EWG-Vertrag (Art. 107) betrachtet. Damit fehlt eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung eines von Handelschranken wirklich freien Gemeinsamen Marktes. Der Gemeinsame Markt ist auch dadurch gefährdet, daß die Mitgliedstaaten auch heute noch im Falle von Zahlungsbilanzkrisen ihre Importe – auch aus anderen EG-Ländern – beschränken können (Art. 108 f.).

Zwischenlösung anstreben

Wie innerhalb der EG ist als Endziel auch für die internationale Handelspolitik ein ordnungspolitischer Rahmen anzustreben, der für handelsprozeßpolitische Maßnahmen aller Art, die in aller Regel den Protektionismus fördern, keinen Raum mehr läßt. Dies hätte die weitreichende Konsequenz, daß die wirtschaftspolitische Souveränität der Nationalstaaten stark eingeschränkt wird. Zu diesem Autonomieverlust dürften die Staaten weltweit in absehbarer Zeit nicht bereit sein, wie das Festhalten einiger EG-Mitgliedstaaten an wirtschaftspolitischer Entscheidungsfreiheit zeigt. Wenn schon die EG mit ihren relativ homogenen Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Durchsetzung einer einheitlichen Politik hat, ist im Rahmen des GATT mit noch viel größeren Schwierigkeiten zu rechnen.

Als Zwischenlösung bietet sich daher die internationale Koordination des weitgefaßten handelspolitischen Instrumentariums an, um dem Ziel des Freihandels näher zu kommen. Zunächst müssen die zahlreichen situations- und branchenspezifischen Ausnahmen von den liberalen Handelsprinzipien und die Sondervorschriften abgebaut werden. Als Voraussetzung dafür muß die Handelspolitik auf nationaler bzw. supranationaler Ebene (EG) koordiniert werden, da es eine Vielzahl von staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik mit außenwirtschaftlicher Tragweite gibt. Es ist erforderlich, daß alle diese Träger eine konsistente wirtschaftspolitische Gesamtkonzeption verfolgen²¹.

In der aktuellen Uruguay-Runde des GATT sind diese Zusammenhänge nur teilweise Gegenstand der Verhandlungen. Zur Zeit begnügt man sich weitestgehend mit Reformen innerhalb der bestehenden GATT-Ordnung zur Sicherung des Welthandels, doch langfristig oder sogar mittelfristig wird es erforderlich sein, an eine Reform des GATT zu denken, das dann alle für den Außenhandel relevanten Teilbereiche der Wirtschaftspolitik umfaßt.

¹⁸ Vgl. M. Matsushita: The Role of Competition Law and Policy in Reducing Trade Barriers in Japan, in: The World Economy, Vol. 14, Nr. 2, Juni 1991, S. 185.

¹⁹ Vgl. M. Mendes: Antitrust in a World of Interrelated Economies, Brüssel 1991, S. 40 ff.

²⁰ Vgl. E.-J. Mestmäcker: Europäisches Wettbewerbsrecht, München 1974, S. 48, mit Hinweis auf den Spaak-Bericht.

²¹ Vgl. für die Abstimmungsprobleme zwischen den EG-Generaldirektionen Wettbewerb und Außenhandel: P. Montagnon: The trade policy connection, in: P. Montagnon (Hrsg.): European Competition Policy, London 1990, S. 76 ff.