

Krämer, Hans R.

Working Paper — Digitized Version

Exportbeschränkungen: Ein neues Problem der Welthandelsordnung

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 40

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Krämer, Hans R. (1975) : Exportbeschränkungen: Ein neues Problem der Welthandelsordnung, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 40, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48005>

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.

Exportbeschränkungen, ein neues Problem der Welthandelsordnung

von Hans R. Krämer

A U S D E M I N H A L T

- Beschränkungen der Ausfuhr können den Zweck haben,
 - die heimische Versorgung zu verbessern,
 - inflationäre Tendenzen in einer Volkswirtschaft zu bekämpfen,
 - die heimische Industrie vorteilhaft mit knappen Rohstoffen beliefern zu können,
 - konkurrierende Verarbeitungsindustrien im Ausland zu benachteiligen,
 - nationale Rohstoffreserven zu schonen,
 - die Weltmarktpreise bestimmter Erzeugnisse zu erhöhen,
 - dem effektiven Zollschutz des Importlandes entgegenzuwirken.
- Beschränkungen der Ausfuhr gefährden den freien Welthandel, und damit die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Sie tun dies nicht nur unmittelbar auf der Exportseite: Schon die Erwartung, es könne zu Ausfuhrbeschränkungen kommen, kann in den Verbraucherländern eine Autarkiepolitik auslösen, die zu protektionistischem Verhalten auf der Importseite führt. Deshalb sind nach internationalem Recht (GATT) Ausfuhrbeschränkungen grundsätzlich verboten. Ausnahmen bestehen
 - zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen,
 - zur Sicherung der heimischen Versorgung,
 - zur Bekämpfung inflationärer Tendenzen,
 - zur Überwachung der Qualität von Exportgütern.
- Innerhalb der EWG sind Beschränkungen der Ausfuhr außer zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen nur bei ernsthaften Versorgungsschwierigkeiten zulässig. Sie können nur durch einstimmigen Beschluß des Rates eingeführt werden. Auch über ökonomisch begründete Ausfuhrbeschränkungen gegenüber dritten Ländern beschließt der Rat. Den Mitgliedstaaten ist jeweils die Durchführung überlassen. Sie erfolgt in der Bundesrepublik auf der Basis des Außenwirtschaftsgesetzes
 - für einige gewerbliche Erzeugnisse zur Sicherung der Versorgung,
 - für einige Agrarprodukte zur Überwachung der Qualität und zur Durchsetzung von Mindestpreisen.

Ag 1792 75
Weltwirtschaft
Kiel

Exportbeschränkungen, ein neues Problem der Welthandelsordnung

I.

1. Exportbeschränkungen gehören zu den sog. nichttarifären Handelshemmnissen. Diese Verbote, Einschränkungen und Behinderungen des Außenhandels, die => nicht von Zöllen oder zollähnlichen Abgaben herrühren, sind erst relativ spät sorgfältiger beachtet worden. Aber seit Beginn der sechziger Jahre wurde immer häufiger darauf hingewiesen, daß die erwünschte Liberalisierung des Welt Handels und damit die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung keineswegs nur durch hohe Zollltarife behindert würden. Zollsenkungen waren zwar wichtig und hatten bis dahin im Mittelpunkt der Bemühungen um die Förderung des Welthandels gestanden - insbesondere im Rahmen der sog. GATT-Runden. Gerade der Erfolg dieser Bemühungen ließ aber die Bedeutung der andersartigen, sog. nichttarifären Handelsschranken besonders sichtbar werden. Das lag einerseits daran, daß die Zölle nun weniger wichtig erschienen und daher nicht mehr soviel Aufmerksamkeit erregten. Andererseits gab es Hinweise darauf, daß einzelne Regierungen den Schutz heimischer Industrien, den sie bis dahin mit Hilfe von Zöllen bewerkstelligt hatten, nunmehr fortzusetzen versuchten, indem sie nichttarifäre Hemmnisse aufbauten oder verstärkten.
2. Die Aufmerksamkeit, die den nichttarifären Handelsschranken zuteil wurde, äußerte sich bereits im Zusammenhang mit den Verhandlungen der Kennedy-Runde, vor allem in den Angriffen auf das American-selling-price-System. Hier handelt es sich nicht um die Höhe des Zollltarifs, sondern um die Ermittlung des Zollwertes, also einer "nichttarifären" Größe.

Wesentlich intensiver ist die Auseinandersetzung mit den nichttarifären Handelshemmnissen in der gegenwärtigen GATT-Runde. Die Vorbereitungen, verbunden mit der Bestandsaufnahme einer Unzahl von handelsbeschränkenden Regelungen und Verfahren, waren sehr umfangreich, und von den fünf Ausschüssen, die im Rahmen der laufenden Verhandlungen tätig sind, ist einer ausschließlich für nichttarifäre Hemmnisse zuständig. Er nahm am 3. März 1975 in Genf seine Arbeit auf.
3. Bei den Vorbereitungen für diese sog. Tokio-Runde konzentrierte sich die Aufmerksamkeit ganz überwiegend auf die Behinderungen der Importe. Das war aus der damaligen Situation des internationalen Handels erklärlich: Der erleichterte Zugang zu den Märkten anderer Länder war das wichtigste Ziel von Liberalisierungsbemühungen. Er sollte insbesondere den Entwicklungsländern dazu verhelfen, ihre Exporte zu steigern und damit ihre Industrialisierung voranzutreiben.

Die Arbeit entstand im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 86 - Weltwirtschaft und internationale Wirtschaftsbeziehungen. Für wertvolle Anregungen danke ich den Herren Prof. Dr. Fels, Prof. Dr. Giersch und Dr. Müller-Groeling.

Daneben fielen die bestehenden Behinderungen der Ausfuhr kaum ins Gewicht. Jedenfalls wurden sie selten beachtet. Das änderte sich erst 1972/73. Man kann den Zeitpunkt sogar recht genau bestimmen. Vorbereitet und verbreitet wurde eine neue Betrachtungsweise durch den Bericht des Club of Rome über "Die Grenzen des Wachstums", der im Jahre 1972 erschien. Die dort vorausgesagte Verknappung von Rohstoffen und Nahrungsmitteln mußte die Sorge um den Zugang zu den Versorgungsquellen wachrufen.

4. Etwa ein Jahr später, im Juni 1973, erließen dann die Vereinigten Staaten das Ausfuhrverbot für Sojabohnen, das die Zweifel an einer ständigen sicheren Versorgung plötzlich sehr berechtigt erscheinen ließ. Als dann schließlich infolge des Ölembargos vom Oktober 1973 eine Energiekrise drohte, trat das Interesse am Zugang zu Rohstoffen stark in den Vordergrund, und Behinderungen der Ausfuhr erregten erhöhte Aufmerksamkeit. Nun galten derartige Handelshemmnisse, die es zwar schon immer gab, die aber doch nur eine bescheidene Rolle gespielt und kaum Erwähnung gefunden hatten, als eine ernsthafte Bedrohung des freien Welthandels.

Nachdem es bei den Liberalisierungsbemühungen bisher - nicht erst seit Kriegsende, sondern schon seit den Jahren der Weltwirtschaftskrise - um den ungehinderten Zugang zu den Absatzmärkten anderer Länder gegangen war, wurde nun, als Ausfuhrbeschränkungen drohten, das Recht auf gleichberechtigten Zugang zu den Rohstoffquellen proklamiert.

Gleichzeitig damit wechselten die Fronten: Die Forderung nach ungehindertem Zugang zu den Absatzmärkten war vor allem von den Entwicklungsländern erhoben worden und wird weiterhin von ihnen erhoben. Und Adressaten sind die Industrieländer. Ungehinderten Zugang zu den Rohstoffquellen verlangen dagegen vorwiegend die Industrieländer, insbesondere die rohstoffarmen Länder Westeuropas, und die Forderung ist vor allem an die Entwicklungsländer gerichtet. Die Verbraucherländer befürchten, daß ihre Industrien von den Energieträgern und Rohstoffen abgeschnitten werden, die sie zur Produktion benötigen. Die Rationierung dieser Güter und gar ihre diskriminierende Zuteilung an die Abnehmer nach marktfremden Kriterien, wie sie eine Zeitlang von den arabischen Erdölländern praktiziert wurden, zeigten den Industrieländern nun, was sie bei einer Einschränkung des freien Exporthandels verlieren könnten.

5. Allerdings wurden bei der Diskussion des Energieproblems seit Beginn des Jahres 1974 vor allem die Folgen der Ölpreiserhöhungen untersucht. Hierbei handelt es sich um ein "tarifäres" Problem, denn die Wirkungen erhöhter Abgabepreise für Rohöl entsprechen denen der Erhöhung anderer Abgaben wie der Zolltarife. Die "nichttarifären" Ausfuhrhemmnisse dagegen, die durch das Ausfuhrverbot für Sojabohnen und dann durch das Ölembargo so schlagartig wichtig wurden, sind seither weniger betrachtet worden. Das ist um so erstaunlicher, als die meisten Erhöhungen von Rohstoffpreisen, die erörtert werden, solche Hemmnisse zur Voraussetzung haben.

6. Exportbeschränkende Praktiken gibt es schon lange. In den oft genannten Beispielen der spanischen Merinowolle und des brasilianischen Kautschuks bestand ein Monopol, das die betreffenden Staaten nutzten und zu verteidigen suchten. Das Mittel waren nichttarifäre Hemmnisse, nämlich Ausfuhrverbote für den Rohstoff im spanischen Fall und für die Pflanze, die den Rohstoff lieferte, im Falle Brasiliens. Beiden Maßnahmen war bekanntlich kein dauerhafter Erfolg beschieden - trotz Androhung der Todesstrafe bei Übertretung des Ausfuhrverbots.
7. Die gegenwärtig praktizierten Ausfuhrbeschränkungen und -kontrollen sind nicht mit solchen Sanktionen versehen. Sie sind auch nicht zur Verteidigung von Monopolstellungen bestimmt. Das zeigt folgender Überblick über einige der bekanntgewordenen Maßnahmen dieser Art in den Industrieländern:
- a) Das bereits genannte Ausfuhrverbot der Vereinigten Staaten für Sojabohnen bestand nur wenige Tage: vom 27. Juni bis zum 2. Juli 1973. Dann wurde es durch mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen ersetzt, die neben Sojabohnen auch andere Agrarprodukte erfaßten, insbesondere Ölsaaten und Futtermittel. Diese Maßnahmen wurden im Oktober 1973 nach der neuen Ernte eingestellt. Sie hatten demnach während einer Zeit der Knappheit dazu gedient, ausreichende Vorräte für die heimische Versorgung der Vereinigten Staaten zur Verfügung zu halten.
 - b) Ähnliche Gründe dürften die mengenmäßigen Beschränkungen und Ausfuhrkontrollen haben, welche die Vereinigten Staaten auf Schrott anwandten und noch anwenden: Zwischen 1965 und 1971 bestanden Ausfuhrbeschränkungen für Kupferschrott, zwischen 1967 und 1970 solche für Schrott aus Nickelstahl. Für Eisenschrott wurden 1973 Ausfuhrquoten eingeführt, die bisher periodisch verlängert wurden.
 - c) In den Jahren 1966 und 1972 bestanden in den Vereinigten Staaten jeweils für einige Monate Exportquoten für Häute und Felle, im Erntejahr 1963/64 solche für Walnußholz. In allen Fällen drohten die genannten Produkte auf dem heimischen Markt knapp zu werden.
 - d) Die EWG hat ebenfalls Ausfuhrbeschränkungen und -kontrollen auf dem Agrarsektor eingeführt. Während der Dauer der amerikanischen Maßnahmen bei Sojabohnen und Ölsaaten (Ende Juni bis Oktober 1973) waren für die EG-Exporthändler Ausfuhrkontrollen erforderlich. Im Herbst 1973 wurde der Export einiger Weizenprodukte zeitweilig verboten, weil die Versorgung des heimischen Marktes nicht gesichert erschien, und zwischen Mai und Oktober 1973 der Export von Reis.
 - e) Auch für Schrott hat die Gemeinschaft Ausfuhrbeschränkungen eingeführt. Das geschah im Jahre 1953 für Eisenschrott, 1971 für Kupferabfälle und -schrott und 1974 für Abfälle und Schrott aus Aluminium und Blei. Die Regelung für Eisenschrott fiel dabei in die Zuständigkeit der Montanunion; in den beiden anderen Fällen war die EWG zuständig.

- f) Ausfuhrbeschränkungen für Schrott sind auch in anderen Ländern verbreitet. In Schweden wurde bereits 1928 ein noch immer geltendes Verbot erlassen, Abfälle und Schrott von Kupfer, Aluminium, Blei, Nickel und Eisen auszuführen. Mengenmäßige Beschränkungen der Ausfuhr von Schrott aus Kupfer, Aluminium, Blei und Zink gibt es in Irland. In Norwegen ist deren Ausfuhr von einer Genehmigung abhängig, und eine solche Genehmigung wird nur dann erteilt, wenn beim herrschenden Marktpreis kein inländischer Bedarf besteht. Eine ähnliche Regelung gibt es in Österreich. Dänemark hatte bis zum Zeitpunkt seines Beitritts zur EWG (1. Januar 1973) Exportverbote für Eisen- und Aluminiumschrott. Die Ausfuhr von Eisen-schrott aus Finnland bedarf einer Genehmigung. Das gleiche gilt für Kanada. Die Ausfuhr von Kupfer, Kupferlegierungen und -produkten unterliegt in Australien einer Genehmigungspflicht. In Japan ist sie verboten, und die Ausfuhr von Nickel und Nickelschrott ist mengenmäßig beschränkt.
- g) Auch Beschränkungen der Ausfuhr von einzelnen Agrarprodukten können in verschiedenen Ländern beobachtet werden. So haben ähnlich wie die EWG auch Kanada, Australien, Schweden und die Türkei nach Einschränkung der amerikanischen Soja-Exporte ihrerseits Beschränkungen und Kontrollen der Ausfuhr von Sojabohnen bzw. Ölsaaten eingeführt. Wie die Vereinigten Staaten haben auch die Türkei, Irland und Spanien Exportbeschränkungen für Häute und Felle. In Norwegen, Irland und Neuseeland ist die Ausfuhr von Holz genehmigungspflichtig, in Japan bei einigen selteneren Arten verboten.

II.

8. Alle diese von den Industrieländern praktizierten Beschränkungen, Verbote und Kontrollen der Ausfuhr lassen den Zweck erkennen, in Knappheitssituationen eine vorrangige Versorgung des heimischen Marktes zu erreichen. Besonders deutlich ist das in dem Soja-Fall zu sehen: Die Vereinigten Staaten beschränkten die Ausfuhr so lange, bis nach der neuen Ernte die Versorgung gesichert war. Die anderen Länder führten ihre Maßnahmen ein, als ihre Versorgung infolge des Verhaltens der Vereinigten Staaten gefährdet erschien, und hoben sie auf, nachdem diese Gefahr gebannt war.
9. Mit dem Ziel der Versorgungssicherung eng verbunden ist das Ziel der Bekämpfung von Preissteigerungen auf dem heimischen Markt. Gelingt es (durch tarifäre und nichttarifäre Maßnahmen), den Export von knappen Gütern einzuschränken, dann ist das Angebot auf dem heimischen Markt entsprechend größer. Diese Erhöhung des Angebots wirkt dämpfend auf bestehende Preisauftriebstendenzen - ein Ziel, zu dem sich beispielsweise die Bundesregierung bekannte, als sie Ende 1968 Ausfuhrsteuern einführte.
10. Im Zusammenhang mit der Förderung der heimischen Versorgung und der Bekämpfung von Preissteigerungen steht ein weiteres Ziel: die Begünstigung der inländischen Produktion durch vorteilhafte Versorgung mit knappen Roh-

stoffen oder Vorprodukten, wobei vorteilhaft sowohl "in ausreichenden Mengen" als auch "zu niedrigen Preisen" bedeuten kann. Dieses Streben ist in den angeführten Beispielen insbesondere bei den Ausfuhrbeschränkungen für Schrott, aber auch bei denen für Häute und Felle sowie Holz zu bemerken. Industrien, die für ihre Produktion Schrott benötigen (oder die Lederindustrie der Vereinigten Staaten, Spaniens und der Türkei usw.), sollen durch die Beschränkungen in die Lage versetzt werden, entweder überhaupt zu produzieren (falls sie ohne die Ausfuhrbeschränkungen den Rohstoff gar nicht erhielten) oder kostengünstiger zu produzieren (falls sie ohne die Beschränkungen den Rohstoff teurer einkaufen müßten). Die Maßnahme bewirkt also über die Verbilligung (oder Bereithaltung) der Inputs eine Verbesserung der Wettbewerbslage für die betreffende heimische Industrie. Das kann auch die Exporte dieser Branche erleichtern: Beschränkungen der Ausfuhr von Rohstoffen und Vorprodukten - also von Erzeugnissen einer niedrigen Verarbeitungsstufe - bewirken dann Ausfuhrsteigerungen auf einer höheren Produktionsebene.

Die gleiche Wirkung kann auch eintreten, weil (besonders bei Rohstoffexporten) Beschränkungen, die zu Preiserhöhungen führen (ebenso wie Ausfuhrzölle), den effektiven Zollschatz des Importlandes teilweise ausgleichen. Wenn die effektive Protektion von Fertigprodukten meist weit über dem nominalen Zollsatz liegt, dann ist das auf die vergleichsweise niedrige Verzollung von Rohstoffen und Vorprodukten zurückzuführen. Werden nun die Rohstoffe wegen der Ausfuhrbeschränkungen (bzw. -zölle) verteuert, dann sinkt die effektive Protektionsrate entsprechend. Ein komparativer Kostenvorteil der Industrie im Exportland gegenüber der Konkurrenz im Importland wird insoweit wiederhergestellt.

11. Das Beispiel der Schrottausfuhr zeigt recht deutlich die vielfältigen Auswirkungen einer exportbeschränkenden Maßnahme. Es zeigt aber ebenso ihre Schwächen. Betrachtet man die Liste der Länder, welche solche Beschränkungen praktizieren, dann stellt sich nämlich heraus, daß sie fast alle Industrieländer erfaßt. Zwar besteht hier nicht ein so offensichtlicher Zusammenhang wie im Falle der Sojabohnen, aber die Annahme liegt doch sehr nahe, daß die Beschränkungen, die in einem Lande eingeführt wurden, die Maßnahmen der anderen Länder verursacht haben. Wahrscheinlich ließe sich eine solche Kausalkette nachweisen, aber dieser Mühe bedarf es nicht, um auf das Phänomen hinzuweisen, daß Ausfuhrbeschränkungen (ebenso wie zahlreiche andere Maßnahmen der Wirtschaftspolitik) entsprechende Reaktionen in anderen Ländern hervorrufen. Das kann so weit gehen, daß im Ergebnis kaum ein Land von den betreffenden Maßnahmen einen Nutzen hat.

So ist zu vermuten, daß dann, wenn alle betroffenen Länder die Ausfuhrbeschränkungen für Schrott abschafften, für die meisten von ihnen die Versorgungslage gar nicht sehr verändert würde - und die mit den Beschränkungen verbundenen Beeinträchtigungen des internationalen Handels fielen weg. Und - so könnte argumentiert werden - selbst wenn ohne Exportbeschränkung der Schrott in dem einen oder anderen Land für die verarbeitende Industrie zu

teuer würde, dann wäre das nur ein Zeichen dafür, daß er dorthin verfrachtet wurde, wo er am höchsten bezahlt wird, mithin am begehrtesten ist und folglich am produktivsten eingesetzt wird.

Diese Freihandelsargumentation würde im Falle der Sojabohnen bedeuten, daß die landwirtschaftliche Veredelungswirtschaft, die es sich leisten kann, die höchsten Preise zu zahlen, auch ausreichende Mengen dieser Futtermittel erhalte. Hier bestehen allerdings Bedenken, weil dann möglicherweise die Kapitalausstattung während eines Erntejahres darüber entscheidet, ob die betreffende Veredelungsproduktion fortgesetzt werden kann. Der vorübergehend kapitalkräftigste Landwirt muß aber nicht unbedingt der effizienteste sein. Ähnlich kann es natürlich auch bei den Schrottverarbeitern und anderen Industrien sein, die dadurch begünstigt werden, daß die Ausfuhr ihrer Rohstoffe und Vorprodukte durch staatliche Maßnahmen beschränkt ist.

12. Zu diesen Bedenken kommen andere hinzu, die sich aus der Knappheit der heimischen Ressourcen ergeben. Raubbau zu verhindern, die nationalen Rohstoffreserven weitgehend zu erhalten, ist das Ziel entsprechender Exportbeschränkungen. Sie werden allerdings von Industrieländern zu diesem Zweck kaum angewandt, weil hierzu weniger die Reglementierung der Ausfuhr geeignet ist, sondern eher Vorschriften über Abbau und Abbaufverfahren erlassen werden müßten. In Entwicklungsländern dagegen, in denen die betreffenden Rohstoffe fast vollständig ausgeführt werden, mag das Argument der Schonung der Rohstoffreserven als Rechtfertigung für Ausfuhrbeschränkungen eine größere Bedeutung haben.
13. Ein weiteres Argument, das ebenfalls vorwiegend von Entwicklungsländern vorgebracht wird, ist, daß mit Hilfe von Ausfuhrbeschränkungen die nationalen terms of trade beeinflußt werden könnten. Wird das heimische Produkt auf dem Weltmarkt in geringeren Mengen angeboten, dann ist mit einer entsprechenden Erhöhung des Preises zu rechnen. Daraus folgt - bei unveränderten Preisen für Importgüter - eine Verbesserung des Austauschverhältnisses.

Bestrebungen, durch künstliche Verknappung der Exporte einen Anstieg der Preise für eigene Erzeugnisse zu erreichen, hat es in der Vergangenheit verschiedentlich gegeben. Besonders bekannt wurde der brasilianische Versuch, den Kaffeepreis dadurch zu manipulieren, daß ein Teil der Ernte vernichtet wurde. -Großen Erfolg haben solche Maßnahmen einzelner Staaten allerdings nicht gehabt. Da es kein Monopol eines rohstoff erzeugenden Landes gibt, wird das gleiche Produkt immer auch von anderer Seite angeboten. Schränkt nun ein Land sein Angebot ein, so wird die Auswirkung dieser Maßnahme auf den Weltmarktpreis nur gering sein, wenn gleichzeitig das Angebot aus anderen Ländern ansteigt.

III.

Bei mehreren Anbietern ist eine künstliche Verknappung am ehesten durch Zusammenarbeit der Länder zu erreichen, die den gleichen Rohstoff produzieren. Zu diesem Zweck sind Kartelle von Erzeugerländern entstanden, die u. a. versuchen, gemeinsam (Produktion und) Ausfuhren zu drosseln, damit sich infolge der künstlichen Knappheitssituation höhere Preise auf dem Weltmarkt erzielen lassen. In dem "Aktionsprogramm über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung", das von der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 1. Mai 1974 angenommen wurde, findet sich die Aufforderung, "das Funktionieren von Erzeugergemeinschaften zu erleichtern", die u. a. "die Verbesserung der Exporterlöse der produzierenden Entwicklungsländer und ihrer terms of trade" zum Ziel haben (Punkt I 1c). Solche internationalen Produzentenkartelle sind dann von der XXIX. Vollversammlung - allerdings gegen die Stimmen Belgiens, Dänemarks, der Bundesrepublik, Großbritanniens, Luxemburgs und der Vereinigten Staaten sowie bei zehn Enthaltungen - in der am 12. Dezember 1974 angenommenen "Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten" gutgeheißen worden.

15. Die sicherlich bekannteste Gruppierung dieser Art ist die OPEC, die Organisation der erdölexportierenden Länder. Die Anwendung nichttarifärer Handelshemmnisse ist bisher allerdings nur durch einen Teil ihrer Mitgliedstaaten erfolgt, nämlich durch einige arabische Staaten. Nur diese haben einige Monate lang (Ende 1973 bis Anfang 1974) ein Embargo angewandt: das Ausfuhrverbot in die Vereinigten Staaten und die Niederlande und mengenmäßige Beschränkungen der Lieferungen in eine Reihe anderer Staaten. Die Preiserhöhungen für Rohöl durch alle OPEC-Staaten erfolgten dagegen unabhängig von diesen Liefer- und Produktionsbeschränkungen. Die nichtarabischen Förderländer nahmen meist keine Beschränkungen vor, und auch die arabischen Länder verzichteten nach einiger Zeit auf Lieferverbote bzw. -beschränkungen, ohne daß die Preise gesenkt wurden. Dies Ergebnis zeigt, daß die Ölpreiserhöhungen Ende 1973 zwar sicherlich durch die Exportbeschränkungen unterstützt wurden, aber auch ohne sie - wenn auch vielleicht in geringerem Ausmaß - erreichbar gewesen wären.

16. Bei anderen Rohstoffen scheint es aber so, als ob tatsächlich das Angebot künstlich eingeschränkt werden müßte, um Preissteigerungen oder -stabilisierungen erreichen zu können. Gemeinsame Aktionen dieser Art werden von verschiedenen Gruppen von rohstoffproduzierenden Ländern geplant und zum Teil eingeleitet:

Der Council of Copper Exporting Countries (CIPEC), dem Chile, Peru, Sambia und Zaire angehören, wurde 1967 gegründet und erfaßt etwa 35 vH der Weltkupferproduktion. Die Gruppe hat aber trotzdem auf dem Weltmarkt eine starke Stellung, weil ihre Produktion zum weitaus größten Teil exportiert wird; etwa 70 vH des international gehandelten Kupfers stammt aus diesen vier Ländern. So könnte es sein, daß das zwischen ihnen im November 1974 vereinbarte System dazu beiträgt, das Sinken der Weltmarktpreise für Kupfer zu bremsen.

Zu diesem Zweck soll im Rahmen von Länderquoten die Produktion gesenkt werden: also Verknappung des Angebots durch Produktions- und Exportbeschränkungen mit dem Ziel einer Erhöhung oder Stabilisierung der Preise.

17. Andere Gruppierungen von Exportländern mineralischer Rohstoffe betreffen Bauxit, Eisenerz und Quecksilber.

Der International Bauxite Association gehören Australien, Guinea, Guyana, Jamaika, Jugoslawien, Sierra Leone und Surinam an. Gemeinsame Aktionen zur Preiserhöhung und eventuell zur Angebotsverknappung sind bisher nur geplant, aber noch nicht in Gang gesetzt worden.

Für Eisenerz sind Bestrebungen zur Einführung einer koordinierten Preispolitik wichtiger Erzeugerländer bereits 1972 durch die UNCTAD eingeleitet worden. Eine engere Zusammenarbeit wird aber erst in jüngster Zeit erwogen. So haben im Januar 1975 Algerien, Australien, Indien, Kanada, Schweden und einige Entwicklungsländer einen Vertragsentwurf ausgearbeitet, durch welchen eine Assoziation zur Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen gegründet werden soll.

Die quecksilberproduzierenden Länder Algerien, Jugoslawien, Mexiko, Spanien und die Türkei haben im Mai 1974 eine Gruppierung gebildet, der auch Kanada als Beobachter angehört.

Die Phosphatexportländer haben sich noch nicht zusammengeschlossen, aber einige dieser Länder sind Marokko gefolgt, als es die Preise für Phosphat im Sommer 1973 und wieder im Sommer 1974 drastisch erhöhte.

18. Bei pflanzlichen Rohstoffen gibt es als Organisation die Association of Natural Rubber Producing Countries, die aus sechs asiatischen Ländern besteht. Davon planen Indonesien, Malaysia und Thailand neuerdings gemeinsame Bemühungen, um die Preise des natürlichen Gummis auf dem Weltmarkt zu stabilisieren.

Gemeinschaftliche Anstrengungen zur Erhöhung der Jutepreise haben im Mai 1974 Indien und Bangladesch beschlossen.

Ohne daß es bisher zur Bildung einer offiziellen Gruppierung kam, praktizieren einige Exportländer von Hartfasern schon seit 1967 ein System mit Länderquoten, das dem Ziel der Preisstabilisierung diene.

19. Auf dem Gebiet der Nahrungs- und Genußmittel sind besonders die Exportländer von Kaffee, Bananen und Kokosnüssen bzw. -produkten organisiert. Auffallend ist, daß es für Bananen zwei und für Kaffee sogar mehrere Organisationen gibt, was die Wirksamkeit dieser "Produzentenkartelle" kaum erhöhen dürfte.

Cafe Mundial ist zwar eine "weltweite", d.h. nichtregionale Organisation, umfaßt aber nur vier Mitgliedstaaten: Brasilien, Elfenbeinküste, Kolumbien und Portugal. Sie wurde Ende 1973 gegründet und beschränkt sich im wesentlichen auf gemeinsames Marketing. Eine Regionalgruppierung für Zentralamerika

ist Suayes Centrales SA, die sich ebenfalls mit Marketing befaßt. Im Dezember 1974 wurde in der "Erklärung von Guyana" beschlossen, mit finanzieller Unterstützung Venezuelas Überschüsse einzulagern, um einen Preisverfall zu verhindern. In Afrika gibt es die Inter African Coffee Organization, die sich bemüht, die Preise für Robusta-Kaffee zu beeinflussen. 1973 setzte sie für die siebzehn teilnehmenden afrikanischen Länder Exportquoten fest, und 1974 bestimmte sie Mindestverkaufspreise.

Die im März 1974 gegründete Union of Banana Exporting Countries besteht aus Kolumbien, Costa Rica, Honduras, Panama, Guatemala und Nicaragua. Sie erfaßt weniger als die Hälfte des Weltexports an Bananen und ist vielleicht deshalb bisher mit ihren Bemühungen, die Preise anzuheben, gescheitert. Die Commonwealth Banana Exporters Association dagegen hat mit einigem Erfolg die gemeinsamen Interessen vor allem gegenüber dem Vereinigten Königreich wahrgenommen. Die Asian Coconut Community wiederum scheint noch nicht tätig geworden zu sein. Ebenso ist eine Gruppe von süd- und mittelamerikanischen Zuckerelexportländern noch in der Entstehung. Ihre Gründung wurde im November 1974 vorgeschlagen. Sie soll dazu beitragen, die Produktion zu koordinieren und dadurch auf die Preise Einfluß nehmen.

20. Diese Beispiele zeigen, daß bisher die Bemühungen zwischen verschiedenen Erzeugerländern von Rohstoffen und Nahrungsmitteln, gemeinsame Produktions- und Exportbeschränkungen zu organisieren, nur wenig Erfolg gehabt haben. Die einzige wichtige Ausnahme sind die Verbote und Beschränkungen des Rohölexportes seitens der Mehrzahl der arabischen Länder Ende 1973 bis Anfang 1974. Man kann aber daran zweifeln, ob diese gemeinsamen Anstrengungen stattgefunden hätten, wenn sie lediglich aus ökonomischen Gründen, nämlich mit dem Ziel einer Erhöhung der Preise unternommen worden wären. Umgekehrt mag es noch zu früh sein, um die Wirkung anderer "Erzeugerkartelle" auf die Preise der betreffenden Rohstoffe beurteilen zu können. Manche sind noch ganz jungen Datums, und bei einigen der älteren könnte - wenn es Beispiele für eine erfolgreiche Politik der gemeinsamen Angebotseinschränkung gibt - noch eine Aktivierung erfolgen.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Erfahrungen jedoch scheinen gemeinsame Exportbeschränkungen verschiedener Länder mit dem Ziel, die Preise in die Höhe zu treiben oder wenigstens zu stabilisieren, nicht sehr aussichtsreich zu sein. Da es kein Monopol einzelner Länder auf die Lieferung bestimmter Rohstoffe gibt, versprechen einzelstaatliche Aktionen dieser Art noch weniger Erfolg.

21. Wenn aber auch eine Erhöhung der Exportpreise mit Hilfe von Ausfuhrbeschränkungen allein bisher noch nicht gelungen ist, so zeigen doch insbesondere die intensiven Bemühungen der Entwicklungsländer, daß Preissteigerungen - Verbesserungen der terms of trade - als Motiv für Ausfuhrbeschränkungen eine bedeutende Rolle spielen - zumindest in der Diskussion. Im übrigen können Preissteigerungen durchaus eine Nebenwirkung von andersartig begründeten Exporteinschränkungen sein.

Welche Auswirkungen solche Beschränkungen auf den internationalen Handel haben, hängt naturgemäß davon ab, mit welchem Erfolg sie praktiziert werden, der Erfolg wiederum davon, wie stark die Monopolstellung der Anbieterseite ist. Sie ist um so stärker, je weniger Länder den betreffenden Rohstoff erzeugen und je zuverlässiger sie gemeinsam eine Verknappungsstrategie verfolgen. Die Erfolgsaussichten dieser Strategie sind außerdem von der Art des angebotenen Gutes abhängig, davon, wie elastisch die Nachfrage danach ist, ob es für wichtige Industrien dringend gebraucht wird, in welchem Ausmaß es durch Substitute ersetzt werden kann und mit welchem Aufwand an Ressourcen und Zeit Substitute hergestellt bzw. beschafft werden können.

22. Nach bisherigen Erfahrungen konnten sich die Nachfrager zumindest auf längere Sicht zur Wehr setzen: entweder durch Aufbrechen der Einheit der Anbieter oder durch (wenn auch anfangs teurere) Eigenproduktion oder durch Ausweichen auf Substitute. Meist wird es dabei - vom Zustand vor den Ausfuhrbeschränkungen her gesehen - zu einem vergleichsweise unvorteilhaften Einsatz von Ressourcen und einer Verteuerung der Produktion kommen. Das gilt freilich nicht immer. Wenn es auch Fälle gibt, in denen eine solche Notsituation anregend gewirkt hat (wie bei der Erzeugung von Stickstoff aus der Luft oder der Erfindung von Kunststoffen und -fasern), dürfte es doch die Regel sein, weil andernfalls die Marktkräfte den "Ersatzzustand" schon selbst herbeigeführt hätten.

Bedenklich für den internationalen Handel sind aber nicht nur die Auswirkungen von tatsächlich angewandten Ausfuhrbeschränkungen, sondern bereits die Erwartung der Verbraucherländer, daß es zu solchen Beschränkungen kommen könnte. Diese Erwartung dient dann als Rechtfertigung für Autarkiebestrebungen mit entsprechender Protektion international nicht konkurrenzfähiger Eigenproduktion. Damit können handelshemmende Maßnahmen auf der Einfuhrseite ausgelöst werden, die unter Umständen für den Welthandel gefährlicher sind als die unmittelbaren Auswirkungen von wirklich angewandten Exportbeschränkungen.

Es ist deshalb aus einem doppelten Grunde wichtig, daß die Welthandelsordnung von dem Grundsatz des Verbots von Ausfuhrbeschränkungen ausgeht:

Erstens soll dadurch der freie Warenverkehr von der Exportseite erhalten bleiben. Gelingt es, die Verbraucherländer davon zu überzeugen, daß sie sich auf diese Regel verlassen können, dann werden sie zweitens eher bereit sein, die komparativen Kostenvorteile der Erzeugerländer voll zur Wirkung kommen zu lassen und sie nicht im Hinblick auf mögliche Notsituationen zu beeinträchtigen.

IV.

23. Die rechtlichen Bestimmungen über Beschränkungen der Ausfuhr finden sich, was die Bundesrepublik angeht, im deutschen Recht, im europäischen Gemeinschaftsrecht und im Völkerrecht. Die einschlägigen Völkerrechtsregeln wiederum können dem internationalen Vertrag entnommen werden, der sich mit Zöllen und Handel befaßt: dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Die in dem Allgemeinen Abkommen enthaltenen Bestimmungen gelten allerdings überwiegend den Zöllen. Nur wenige Vorschriften betreffen die nichttarifären Hemmnisse. Ausdrücklich werden im GATT die mengenmäßigen Beschränkungen behandelt. Außerdem sind einige allgemeine Bestimmungen generell auf nichttarifäre Handelsschranken anwendbar, die meisten davon auch auf Ausfuhrhemmnisse.

Von diesen allgemeinen Vorschriften ist Artikel I des GATT hervorzuheben, nach dem (neben den Zöllen) auch die "Belastungen aller Art, die anlässlich oder im Zusammenhang mit ... der Ausfuhr ... auferlegt werden", nichtdiskriminierend anzuwenden sind. Die Ausfuhren in alle Partnerstaaten sind also bei der Anwendung solcher nichttarifärer Hemmnisse gleich zu behandeln. Ausdrücklich gesagt wird das im Hinblick auf das Erhebungsverfahren für Zölle und Belastungen sowie auf alle "Vorschriften und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der ... Ausfuhr." Alle diese nichttarifären Behinderungen der Ausfuhr werden durch das GATT an sich nicht verboten, soweit der Grundsatz der Gleichbehandlung respektiert wird. Unzulässig sind dagegen Ausfuhrverbote und mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen.

24. Nach Artikel XI Abs. 1 dürfen die Partnerstaaten des Allgemeinen Abkommens "bei der Ausfuhr einer Ware oder ihrem Verkauf zwecks Ausfuhr in das Gebiet einer anderen Vertragspartei Verbote und Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, ... Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen weder erlassen noch beibehalten."

Aus der Tatsache, daß sich Artikel XI auf Verbote und Beschränkungen bezieht, ergibt sich dabei, daß ein Ausfuhrbewilligungsverfahren, das lediglich der statistischen Erfassung dient - also keine Beschränkung darstellt -, zulässig ist. Gegen das "automatische Lizenzverfahren", das in einigen Fällen in der Bundesrepublik und anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angewandt wird, bestehen deshalb vom Recht des GATT her keine Bedenken. Das ist vor allem wichtig im Zusammenhang mit dem Ausfuhrüberwachungsverfahren, das die Gemeinschaft am 13. Februar 1975 für Rohöl und Erdölerzeugnisse eingeführt hat.

25. Andererseits liegen unzulässige Beschränkungen der Ausfuhr nicht nur dann vor, wenn sie den Exporteuren durch Gesetze oder Verwaltungsvorschriften auferlegt werden. Wäre das so, dann würden die Fälle nicht erfaßt, in denen die Ausfuhren durch staatliche Dienststellen oder Agenturen vorgenommen werden. Da diese Form des Exports insbesondere seitens rohstoffexportierender Entwicklungsländer zuzunehmen scheint, ist es zu begrüßen, daß in Anlage I zum Allgemeinen Abkommen eine Klärung erfolgt ist. Dort heißt es:

"Die Begriffe 'Einfuhrbeschränkungen' und 'Ausfuhrbeschränkungen' in den Artikeln XI, XII, XIII, XIV und XVIII umfassen auch Beschränkungen, die sich aus der Abwicklung von Handelsgeschäften durch den Staat ergeben."

Welche praktische Bedeutung ein Verbot von Ausfuhrbeschränkungen im Staatshandel allerdings besitzt, muß zweifelhaft erscheinen. Schließt ein Staat einfach keine oder nur geringe Exportverträge für bestimmte Güter ab, dann dürfte schwerlich nachzuweisen sein, daß dabei ein Verstoß gegen Artikel XI Abs. 1 begangen wird. Andernfalls müßte man davon ausgehen, daß die staatlichen Ausfuhrstellen einem Kontrahierungszwang unterliegen - was sicherlich abwegig wäre.

Hinzu kommt, daß hinsichtlich der Preisfestsetzung und der Festlegung der Bedingungen für Ausfuhrgeschäfte keine Vorschriften bestehen. Mit Hilfe entsprechend hoher Preise und schwieriger Bedingungen ließe sich also jeder Abschluß eines Exportvertrages verhindern. Ihren Hauptzweck hat die Einbeziehung des Staatshandels in den Begriff "Ausfuhrbeschränkungen" demnach weniger bei der Durchsetzung des grundsätzlichen Verbots als vielmehr bei der Anwendung ausnahmsweise zugelassener Maßnahmen.

26. Betrachtet man die Ausnahmen, dann erweist sich das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen als arg durchlöchert. Sowohl Einfuhrbeschränkungen als auch Ausfuhrbeschränkungen sind aus einer ganzen Reihe von Gründen zulässig. Dabei kann es sich sowohl um ökonomische Gründe als auch um solche außerökonomischer Art handeln.

27. Die nichtwirtschaftlichen Gründe für Beschränkungen der Ausfuhr pflegen sich zum Teil als Ausnahmen auch in anderen internationalen Wirtschaftsverträgen zu finden. Das gilt insbesondere für die in Artikel XX a) bis f) genannten Maßnahmen

- zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit,
- zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen,
- für die Ein- und Ausfuhr von Gold und Silber,
- zum Schutz von Patenten, Warenzeichen und Urheberrechten sowie über die Verhinderung irreführender Praktiken,
- zum Schutz nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert.

In Artikel XXI sind Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit genannt. Demnach sind Ausfuhrbeschränkungen zulässig zum Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen

- in bezug auf spaltbare Stoffe oder die Rohstoffe, aus denen sie erzeugt werden,
- beim Handel mit Waffen, Munition und Kriegsmaterial sowie bei dem mittelbar oder unmittelbar zur Versorgung von Streitkräften dienenden Handel mit anderen Waren und Materialien,
- in Kriegszeiten oder bei sonstigen ernststen Krisen in den internationalen Beziehungen.

Außerdem können Beschränkungen eingeführt werden aufgrund von Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit.

Hiervon gibt vor allem die Ausnahme "bei sonstigen ernststen Krisen in den internationalen Beziehungen" zu Bedenken Anlaß. Sie kann als Begründung für Ausfuhrverbote oder -beschränkungen aus politischen Gründen dienen und dürfte beispielsweise sowohl das Ost-Embargo als auch das arabische Öl-Embargo gedeckt haben. Das Rhodesien-Embargo war vielleicht mit den Verpflichtungen aus der UN-Satzung zu begründen, obwohl zweifelhaft ist, ob Resolutionen der Vollversammlung hierfür ausreichen.

Die Gefahr mißbräuchlicher Ausnutzung besteht neben der allgemeinen Ausnahme im Krisenfall, die einen weiten Interpretationsspielraum läßt, auch bei der Ausnahme zugunsten der Versorgung der Streitkräfte. Auch hier läßt sich sehr vieles finden, was zumindest mittelbar diesem Zweck dient - von der Bevorratung mit Nahrungsmitteln bis zur Verwendung von Energieträgern und Rohstoffen in der Waffenproduktion.

28. Die Sicherheit der Versorgung ist aber nicht nur in Verbindung mit nationalen Sicherheitsinteressen als Grund für Ausfuhrbeschränkungen anerkannt. Vielmehr können nach Artikel XI Abs. 2a) Ausfuhr verboten oder beschränkt werden, "um einen kritischen Mangel an Lebensmitteln oder anderen für die ausführende Vertragspartei wichtigen Waren zu verhüten oder zu beheben." Das darf allerdings nur "vorübergehend" geschehen, aber sowohl dieser Begriff als auch der des "kritischen Mangels" oder der "wichtigen Ware" kann recht großzügig ausgelegt werden, ehe es sich offensichtlich um Mißbrauch handelt.

Dem Zweck, die Versorgung mit Waren zu sichern, "an denen ein allgemeiner oder örtlicher Mangel besteht", dient auch die Ausnahmenvorschrift des Artikels XX j). Danach sind Ausfuhrverbote oder -beschränkungen zulässig, wenn sie "für den Erwerb oder die Verteilung" derartiger knapper Güter "wesentlich sind".

29. Artikel XX j) enthält jedoch eine bemerkenswerte Einschränkung, die auf dem Grundsatz basiert, "daß allen Vertragsparteien ein angemessener Anteil an der internationalen Versorgung mit solchen Waren zusteht." Die zulässigen Ausfuhrbeschränkungen müßten demnach so bemessen sein, daß auch die anderen GATT-Staaten hinlänglich versorgt werden.

So wertvoll dieser Grundsatz erscheint, so wenig kann man sich vorstellen, daß diese Einschränkung praktisch durchsetzbar ist. Nicht nur läßt sich über die Höhe des "angemessenen" Anteils einzelner Staaten - doch wohl unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse - erheblich streiten; angesichts der Tatsache, daß wohl kein Staat bei lebenswichtigen Gütern ein Angebotsmonopol hat, hängt es außerdem schwerlich nur von den Ausfuhrbeschränkungen eines einzelnen GATT-Staates ab, ob die anderen zu einem angemessenen Anteil kommen. Insgesamt sind also der Berufung auf die genannten Ausnahmeklauseln nur unscharfe Grenzen gesetzt und Ausfuhrverbote bzw.

-beschränkungen in der Regel zulässig, wenn sie die heimische Versorgung sichern sollen. Immerhin verdient es hervorgehoben zu werden, daß in Artikel XX j) der Grundsatz des angemessenen Zugangs zu den Versorgungsquellen wichtiger Waren verankert ist - und umgekehrt die Verpflichtung, diese Quellen nicht durch Ausfuhrverbote zu verstopfen.

30. Diese Verpflichtung muß auch hinsichtlich einer weiteren Ausnahmeregelung gelten, die sich in Artikel XX g) findet. Nach dieser Bestimmung können die Staaten Exporte verbieten oder einschränken, wenn das zur "Erhaltung erschöpflicher Naturschätze" erforderlich ist. Sie dürfen solche Naturschätze aber nicht lediglich durch Ausfuhrbeschränkungen zu schützen versuchen. Diese Maßnahmen sind vielmehr nur dann zulässig, wenn gleichzeitig die inländische Produktion und der inländische Verbrauch gedrosselt werden. Sie finden außerdem nur auf "erschöpfliche" Rohstoffe Anwendung, nicht also auf Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft.

31. Ein weiterer berechtigter Anlaß für die Anwendung von Ausfuhrbeschränkungen kann die Inflationsbekämpfung sein. Nach Artikel XX i) können sie benutzt werden, um den Inlandspreis heimischer Rohstoffe unter dem Weltmarktpreis zu halten. Der Zweck dieser Maßnahme soll es sein, inländischen Herstellern billige Rohstoffe zu sichern, damit diese im Rahmen eines Stabilisierungsprogramms preisgünstig produzieren können.

Da auf diese Weise die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Branche künstlich verbessert wird, ist in Artikel XX i) gleichzeitig vorgeschrieben, daß die Stabilisierungsmaßnahmen "keine Steigerung der Ausfuhr dieses inländischen Industriezweiges und keine Erhöhung des ihm gewährten Schutzes bewirken" dürfen. Um das zu erreichen, müßten wohl die Kostenvorteile bei der Rohstoffversorgung durch Ausfuhrabgaben ausgeglichen werden. Solche Abgaben wären nach dem GATT auch zulässig, da sich das Abkommen mit ihnen nur insofern befaßt, als es ihre nichtdiskriminierende Anwendung vorschreibt.

32. Weil das Allgemeine Abkommen Ausfuhrbeschränkungen zur Inflationsbekämpfung erlaubt, liegt der Gedanke nahe, daß auch der Ausgleich der Zahlungsbilanz solche Maßnahmen rechtfertigen könnte. Diese Vermutung drängt sich um so mehr auf, als die Bekämpfung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten ein wichtiger - vermutlich der wichtigste - Grund für die Einführung von Einfuhrbeschränkungen ist. Umgekehrt wird der Abbau von Zahlungsbilanzüberschüssen immer wieder gefordert. Warum sollte dazu nicht auch das Mittel der Ausfuhrbeschränkung benutzt werden?

Das GATT kennt indessen keine derartige Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot der Ausfuhrbeschränkungen. Gleichwohl ist eine Politik möglich, welche Zahlungsbilanzüberschüsse mit Hilfe von Behinderungen der Ausfuhr verringern soll. Dieser Zweck läßt sich auch durch Ausfuhrabgaben erreichen, die - werden sie nichtdiskriminierend angewandt - nicht gegen die Vorschriften des GATT verstoßen. Als Beispiel sei die Ausfuhrsteuer der Bundesrepublik von Ende 1968 genannt.

33. Eine letzte Ausnahme vom Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen soll dazu beitragen, die Qualität von Exportwaren zu überwachen. Sie findet sich in Artikel XI Abs. 2b). Danach sind erlaubt "Ausfuhrverbote oder ... Ausfuhrbeschränkungen, die zur Anwendung von Normen oder Vorschriften über Sortierung, die Einteilung nach Güteklassen und den Absatz von Waren im internationalen Handel notwendig sind."
34. In den Rahmen dieser Bestimmungen des GATT, welche die nichttarifären Ausfuhrbeschränkungen betreffen, müssen die entsprechenden Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften und der Bundesrepublik Deutschland eingepaßt sein. Alle EG-Länder sind in dieser Weise gebunden, da sie alle Partnerstaaten des GATT sind. Für sie gelten also:
- a) das grundsätzliche Verbot von Ausfuhrbeschränkungen (Art. XI Abs. 1 GATT),
 - b) die Anwendung dieses Verbots auch auf Handelsgeschäfte durch den Staat (Anlage I zum GATT),
 - c) die verschiedenen Ausnahmen vom Verbot der Ausfuhrbeschränkungen (Art. XI Abs. 2a, XX, XXI GATT),
 - d) das Gebot, nichttarifäre Behinderungen der Ausfuhr nichtdiskriminierend anzuwenden (Art. X GATT).

Ausfuhrverbote oder Ausfuhrbeschränkungen nach Gemeinschaftsrecht oder nach deutschem Recht müssen deshalb den Ausnahmeregeln des GATT entsprechen. Das kann dann der Fall sein, wenn sie folgende Ziele haben:

- a) Schutz des Lebens, der Gesundheit und der anderen in Artikel XX a) bis f) genannten Rechtsgüter und Gegenstände,
- b) Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen (Art. XXI),
- c) Sicherung der heimischen Versorgung (Art. XI Abs. 2a, XX j),
- d) Bekämpfung inflationärer Entwicklungen (Art. XX i),
- e) Überwachung der Qualität von Exportgütern (Art. XI Abs. 2b).

V.

35. Das Recht der EWG unterscheidet hinsichtlich der Ausfuhrbeschränkungen zwischen dem Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander und dem Verhältnis der Gemeinschaft nach außen. Im Innern der Gemeinschaft sind mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung gemäß Artikel 34 verboten und waren abzuschaffen. Auch hier gibt es aber eine Reihe von Ausnahmen.
36. Die oben erwähnten nichtökonomischen Ausnahmeregelungen des GATT finden sich teilweise fast wörtlich wieder:

Artikel 36 gestattet Ausfuhrverbote (und Einfuhr- sowie Durchfuhrverbote) und -beschränkungen, "die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen,

Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind."

Nach Artikel 223 kann jeder Mitgliedstaat (Maßnahmen ergreifen,) Ausfuhrverbote oder -beschränkungen erlassen, "die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie der Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen."

Auf den ersten Blick scheint es so, als ob im EWG-Vertrag die weitere im GATT aufgezählte Ausnahme fehle, nämlich die zum Schutz wesentlicher nationaler Sicherheitsinteressen in Kriegszeiten oder bei sonstigen ernststen Krisen in den internationalen Beziehungen. Da aber Artikel 224 von den Mitgliedstaaten in diesen Fällen "gemeinsames Vorgehen" fordert, damit die Maßnahmen des betreffenden Staates das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht beeinträchtigen, kann man davon ausgehen, daß der Vertrag mit Maßnahmen rechnet, die eine solche Beeinträchtigung mit sich bringen könnten. Dazu dürften auch Ausfuhrbeschränkungen gehören.

Daß auch der EWG-Vertrag die außerökonomischen Gründe zur Einschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten im wesentlichen anerkennt, ist nicht verwunderlich. In allen Fällen sind nationale Reservate betroffen, die von den Staaten als politisch so wichtig angesehen werden, daß sie nicht einmal in einer Wirtschaftsgemeinschaft aufgegeben werden können. Lediglich bei den Ausnahmen aus Gesundheitsgründen dürfte das anders sein. Sie sind nur so lange erforderlich, als in den einzelnen Ländern unterschiedliche Anforderungen in dieser Hinsicht bestehen. Diese unterschiedlichen "Standards" stellen typische nichttarifäre Handelshemmnisse dar. Sie ließen sich dadurch beseitigen, daß die Anforderungen in allen Ländern der Gemeinschaft vereinheitlicht werden.

37. Was die wirtschaftlichen Begründungen für Ausfuhrbeschränkungen innerhalb der Gemeinschaft anlangt, so ist deren Zahl im EWG-Vertrag gegenüber dem GATT auf ein Minimum reduziert, und die verbleibende Ausnahme ist starken Kontrollen unterworfen. Auch dies ist nicht verwunderlich. In einer engen Gemeinschaft von der Art der EWG ist die wirtschaftliche Verflechtung viel enger und sind die gemeinsamen Interessen viel größer als in der lockeren Gruppierung der GATT-Partner. Dementsprechend sind nationale "Alleingänge" im Innern der EWG sowohl seltener erforderlich als auch für die Gemeinschaft störender als ähnliche Maßnahmen innerhalb des GATT.

Der einzige Fall, in dem nach dem EWG-Vertrag Ausfuhrbeschränkungen gegenüber den Partnerstaaten in Betracht kommen, betrifft "Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren" (Art. 103 Abs. 4). Er wurde eigentlich zum ersten Mal in der Geschichte der EWG akut, als die arabischen Ölländer die Belieferung der Niederlande stoppten und die anderer EG-Länder einschränkten. Damals wurde die "Gemeinschaftssolidarität" in Frage gestellt, weil einige EG-Länder unter dem Druck einer arabischen Drohung sich weigerten, die Niederlande zu beliefern. Umgekehrt deutete

der niederländische Ministerpräsident an, sein Land könne die Erdgaslieferungen an die EG-Partner einstellen, wenn es von ihnen kein Öl erhielte.

Weder die eine noch die andere Maßnahme wäre mit dem EWG-Vertrag vereinbar gewesen, denn der Vertrag kennt keine einseitig verfügbaren Verbote oder Beschränkungen der Ausfuhren einzelner Mitgliedstaaten in andere Länder der Gemeinschaft. Artikel 103 läßt nur gemeinsame Aktionen zu, in deren Rahmen allerdings auch Beschränkungen der innergemeinschaftlichen Ausfuhren beschlossen werden können. Voraussetzung dafür ist eine einstimmige Entscheidung des Rates.

38. Diese Möglichkeit, bei Versorgungsschwierigkeiten nationale Ausfuhrbeschränkungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu gestatten, gibt es bei den Montangütern nicht. Für Kohle und Stahl sieht Artikel 59 des EGKS-Vertrags vielmehr eine gemeinsame Bewirtschaftung und Zuteilung knapper Güter vor. In einer "ernsten Mangellage" entscheidet der Rat auf Vorschlag der Kommission und "im Benehmen mit ihr" einstimmig über "Verwendungsprioritäten und über die Verteilung des Aufkommens der Gemeinschaft an Kohle und Stahl auf die ihrer Zuständigkeit unterstehenden Industrien, den Export und den sonstigen Verbrauch."
39. Innerhalb der Gemeinschaft sind somit lediglich Versorgungsschwierigkeiten als ökonomische Begründung für eine besondere Behandlung der Intra-Exporte anerkannt, und nationale Ausfuhrbeschränkungen nur beschränkt und nur aufgrund eines vorherigen Beschlusses des Rates zulässig. Nach außen - gegenüber Drittländern - hat die Gemeinschaft dagegen ein detailliertes System eingeführt, das Ausfuhrkontrollen und Verfahren zur Ausfuhrbeschränkung einschließt.

Die Grundlage für dieses System ist die Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2603/69 vom 20. Dezember 1969 "zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung." Sie wurde erforderlich, weil mit dem Ablauf der Übergangszeit die Zuständigkeit für die Außenhandelspolitik auf die Gemeinschaft übergegangen war. Dabei blieb die Entscheidung über die Beschränkung der Ausfuhr nach Drittländern aus nichtökonomischen Gründen aber weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen. Das ergab sich für den Bereich, den jeder Mitgliedstaat "seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen" als erforderlich ansieht, bereits aus Artikel 223 des Vertrages. Die Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit, des nationalen Kulturguts usw. wurde den einzelnen EG-Ländern dagegen durch Art. 11 der VO Nr. 2603/69 gestattet.

40. Von den politisch begründeten Ausnahmen abgesehen, können die Ausfuhren aus der EWG in dritte Länder nur nach den in der gemeinsamen Ausfuhrregelung niedergelegten Vorschriften beschränkt werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Vorschriften über die Einführung von Ausfuhrkontrollen im Rahmen eines gemeinschaftlichen Informations- und Konsultationsverfahrens und den Vorschriften über die Einführung von Schutzmaßnahmen.

41. Kontrollen können zweckmäßig sein, "um die Wirtschafts- und Handelslage einer Ware zu bestimmen" (Art. 5 der VO Nr. 2603/69). In diesem Falle kann die Kommission von den Mitgliedstaaten statistische Angaben erbitten und sie dabei auch ersuchen, "ihre Ausfuhren gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und nach von ihr angegebenen Modalitäten zu überwachen."

Ein aktuelles Beispiel für eine solche Ausfuhrüberwachung bietet die Verordnung (EWG) Nr. 388/75 vom 13. Februar 1975 "über die Mitteilung der Ausfuhr von Kohlenwasserstoffen nach Drittländern an die Kommission." Mit dieser Verordnung wird das im Rahmen der gemeinschaftlichen Energiepolitik eingeführte Überwachungssystem für Kohlenwasserstoffe, das sich bisher nur auf die Einfuhren und die Investitionsvorhaben in diesem Sektor erstreckte, vervollständigt. Entsprechend den schon bei den Einfuhren und Investitionen bestehenden Verfahren soll nach der Verordnung über die Mitteilung der Ausfuhren die Kommission sowohl über die im letzten Kalenderjahr durchgeführten Ausfuhren als auch über die für das folgende Jahr geplanten Ausfuhren unterrichtet werden. Diese Angaben sollen sich die Mitgliedstaaten durch Auskünfte der betroffenen Unternehmen beschaffen. Die Zollstellen werden bei der Ausfuhrüberwachung für Kohlenwasserstoffe also nicht eingeschaltet.

Anders ist es mit den Kontrollen, die durchzuführen sind, um zu prüfen, ob die betreffenden Ausfuhrgegenstände den Qualitätsvorschriften der Gemeinschaft entsprechen. Solche Qualitätsvorschriften gibt es nach den Verordnungen über gemeinsame Marktorganisationen für Obst und Gemüse und für Saatgut. Hier haben die Zollbehörden die Einhaltung der Qualitätsvorschriften zu überwachen.

Gleichfalls Aufgabe der Zollbehörde ist die Überwachung der Ausfuhren, die nach Gemeinschaftsrecht genehmigungspflichtig sind. Das gilt beispielsweise für einige Arten von Häuten, Fellen, Pelzen und Holz. Diese Genehmigungspflicht basiert auf Artikel 6 der VO Nr. 2603/69, der die Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung vorsieht, "um einer durch einen Mangel an lebenswichtigen Gütern bedingten Krisenlage vorzubeugen oder entgegenzuwirken."

42. Aus dem gleichen Grund kann der Rat, "sofern es die Interessen der Gemeinschaft erfordern", die Ausfuhr bestimmter Güter mengenmäßig beschränken. Ein zweiter Grund hierfür kann gemäß Artikel 7 der VO Nr. 2603/69 "die Erfüllung der von der Gemeinschaft oder allen Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen, insbesondere auf dem Gebiet des Handels mit Grundstoffen" sein.

Soweit Ausfuhrbeschränkungen für Montanerzeugnisse erlassen werden, richten sich die Bedingungen nach dem EGKS-Vertrag, insbesondere nach Artikel 73. Das ist gegenwärtig bei Bearbeitungsabfällen und Schrott von Eisen und Stahl der Fall. Aufgrund dieser Bestimmung hat die Kommission die Mitgliedstaaten verpflichtet, einerseits die Verbote oder Beschränkungen der Ausfuhr von Schrott in dritte Länder zu überwachen und andererseits dafür zu sorgen, daß der freie Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft aufrechterhalten bleibt.

43. Ein Beispiel für Ausfuhrbeschränkungen im Bereich der EWG sind diejenigen "für bestimmte Aschen und Rückstände von Kupfer sowie für bestimmte Bearbeitungsabfälle und bestimmten Schrott aus Kupfer, Aluminium und Blei." Gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3211/74 vom 17. Dezember 1974 sind für diese Waren Ausfuhrkontingente festgesetzt worden mit der Begründung, daß hier "eine Versorgung zu konkurrenzfähigen Preisen in der Gemeinschaft weiterhin nicht möglich ist." Weiter heißt es in der Präambel zu der Verordnung: "Die freie Ausfuhr dieser Erzeugnisse würde die gegenwärtige Versorgungslage infolge eines beträchtlichen Ausfuhranstiegs ernsthaft gefährden; um gegen einen solchen Versorgungsengpaß anzugehen, wurden bisher mengenmäßige Ausfuhrkontingente beibehalten." Das geschieht nun auch für das Jahr 1975, und Artikel 1 der VO Nr. 3211/74 legt die jeweils zulässigen Ausfuhrmengen fest - für Aschen und Rückstände von Kupfer und Kupferlegierungen beispielsweise 16.100 Tonnen.
44. Ein zusätzliches Problem, das für die Gemeinschaft bei der Kontingentierung (sowohl der Ausfuhr als auch der Einfuhr) besteht, ist das der Aufteilung dieser Gemeinschaftskontingente auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Aufteilung ist nicht nur deshalb erforderlich, weil hier wie auf vielen anderen Gebieten die einzelnen Mitgliedstaaten Wert auf einen "gerechten Anteil" legen, sondern auch deshalb, weil die Zollabfertigung in der Gemeinschaft nach wie vor staatenweise und durch nationale Behörden durchgeführt wird.
- Für die in der VO Nr. 3211/74 genannten Bearbeitungsabfälle usw. wurde die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten durch eine weitere Verordnung (Nr. 198/75 vom 27. Januar 1975) vorgenommen, und zwar mit der Absicht, "bei der Aufteilung der Kontingente den Metallverbrauch in den Mitgliedstaaten sowie die bisher für die fraglichen Erzeugnisse eröffneten Ausfuhrmöglichkeiten zu berücksichtigen." Demgemäß wurde z. B. das Gemeinschaftskontingent für Aschen und Rückstände von Kupfer und Kupferlegierungen so aufgeteilt, daß die Bundesrepublik Deutschland 6.900 Tonnen, Frankreich 3.850 Tonnen, Italien 950 Tonnen, Benelux 800 Tonnen, Großbritannien 2.000 Tonnen und Dänemark 1.000 Tonnen erhielten. Als Rest blieb eine Gemeinschaftsreserve von 600 Tonnen.
45. Für Nahrungsmittel, die unter gemeinsame Marktorganisationen fallen, ist jeweils die Möglichkeit vorgesehen, geeignete Maßnahmen zu treffen, wenn der Markt infolge von (Einfuhren oder) Ausfuhren "ernstlichen Störungen ausgesetzt oder von ernstlichen Störungen bedroht ist." Für Getreide z. B. findet sich diese Ermächtigung in Artikel 20 der Verordnung Nr. 120/67/EWG. Zur Regelung der Einzelheiten erging dann die Verordnung (EWG) Nr. 2591/69 "zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung der Schutzmaßnahmen auf dem Sektor Getreide." Als Schutzmaßnahmen kommen nach Artikel 2 der Verordnung u. a. in Betracht die "vollständige oder teilweise Einstellung der Erteilung von ... Ausfuhrlicenzen, was die Unzulässigkeit neuer Anträge bewirkt."

46. Mit einigen Varianten füllt die Gemeinschaft in ihren ökonomischen Begründungen für mögliche Ausfuhrbeschränkungen gegenüber dritten Ländern also den Rahmen dessen aus, was nach dem GATT als Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot solcher Beschränkungen als zulässig angesehen werden kann. Die Verfahren sind jeweils so gestaltet, daß Entscheidungen der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten durchzuführen sind, gleichgültig ob es sich um Ausfuhrkontrollen handelt oder um Ausfuhrverbote oder -beschränkungen.

Unterscheidet man die Regelungen des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich der Ausfuhrbeschränkungen a) politischer Art, b) wirtschaftlicher Art im Innern der Gemeinschaft, c) wirtschaftlicher Art gegenüber dritten Ländern, dann ergibt sich mithin für die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der einzelnen EG-Länder:

- a) Die Zuständigkeit zum Erlaß von Ausfuhrbeschränkungen aus politischen Gründen ist bei den Mitgliedstaaten geblieben.
- b) Für Ausfuhrbeschränkungen aus wirtschaftlichen Gründen ist die Gemeinschaft zuständig. Im Innern der Gemeinschaft können Ausfuhrbeschränkungen nur bei ernsthaften Versorgungsschwierigkeiten durch einstimmigen Beschluß des Rates eingeführt werden. Die Durchführung bleibt den Mitgliedstaaten überlassen.
- c) Über Ausfuhrbeschränkungen gegenüber dritten Ländern beschließt der Rat. Die Mitgliedstaaten haben die Maßnahmen zu ihrer Durchführung zu ergreifen.

Hiermit und mit den durch das GATT gesteckten zusätzlichen Grenzen ist der Rahmen gegeben für die Betätigung der Bundesrepublik Deutschland in diesem Bereich.

VI.

47. Die Bestimmungen des GATT wirken sich auf die Betätigung der Bundesrepublik im Bereich des Außenhandels naturgemäß nur dort direkt aus, wo ihre Kompetenzen erhalten geblieben sind. Dort, wo die Außenhandelspolitik Sache der Gemeinschaft ist, hat die Bundesrepublik als solche die Regeln des Allgemeinen Abkommens nur insoweit zu beachten, als sie in den Organen der Gemeinschaft vertreten ist (insbesondere im Rat) und dadurch deren Politik mitgestaltet.

Das bedeutet, daß in dem oben mit a) bezeichneten Bereich die Bundesrepublik einerseits für die Einführung und Anwendung von Ausfuhrbeschränkungen zuständig ist und andererseits - eben wegen dieser Zuständigkeit - durch die Bestimmungen des GATT unmittelbar gebunden ist.

48. Innerstaatliche Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich der Außenhandelspolitik - und damit auch für Maßnahmen zur Beschränkung und Kontrolle der Ausfuhren - ist das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) vom 28. April 1961 in seiner inzwischen mehrfach geänderten Fassung. Im ersten Paragraphen dieses Gesetzes heißt es, daß der Warenverkehr "mit fremden Wirtschaftsgebieten ... grundsätzlich frei" ist, soweit er nicht durch Gesetze und Rechtsverordnungen eingeschränkt worden ist. Ausfuhrbeschränkungen bestehen also nur dann, wenn sie ausdrücklich vorgeschrieben worden sind. Das geschieht in der Regel aufgrund des AWG, ist aber auch aufgrund anderer Gesetze möglich. Soweit durch das AWG Beschränkungen zugelassen sind, "kann durch Rechtsverordnung vorgeschrieben werden, daß Rechtsgeschäfte oder Handlungen allgemein oder unter bestimmten Voraussetzungen 1. einer Genehmigung bedürfen oder 2. verboten sind."
49. Allgemeine Ermächtigungen zur Beschränkung (des Außenwirtschaftsverkehrs und damit auch) der Ausfuhren durch Rechtsverordnung enthält das Außenwirtschaftsgesetz:
- a) zum Schutz der Sicherheit und der auswärtigen Interessen (§ 7 AWG),
 - b) zur Erfüllung zwischenstaatlicher Vereinbarungen (§ 5 AWG),
 - c) zur Deckung lebenswichtigen Bedarfs (§ 8 Abs. 1 AWG),
 - d) zur Gewährleistung der Qualität bestimmter Agrarausfuhren (§ 8 Abs. 2 AWG),
 - e) zur Abwehr von "Verkehrsverlagerungen", insbesondere innerhalb der EWG (§ 8 Abs. 3 AWG),
 - f) zur Beschränkung der Ausfuhr von Gold (§ 24 AWG),
 - g) zur Abwehr schädigender Einwirkungen aus fremden Wirtschaftsgebieten (§ 6 AWG).

Ausfuhrkontrollen können außerdem durch Rechtsverordnung für Zwecke der Statistik und zur Überprüfung des Warenverkehrs eingeführt werden (§ 26 AWG).

Die Bundesregierung hat zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes am 22. August 1961 die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) erlassen, die inzwischen ebenfalls vielfach geändert worden ist. Ausfuhrbeschränkungen sind in den §§ 5, 5a, 6 und 6a enthalten, die für Waren gelten, die in der als Anlage zur AWV erlassenen Ausfuhrliste genannt sind.

50. Paragraph 5 erfaßt die Waren, bei denen aus Sicherheitsgründen Ausfuhrbeschränkungen eingeführt wurden. Sie sind in drei Listen zusammengestellt:
- Teil I, Abschnitt A: Internationale Liste für Waffen, Munition und Rüstungsmaterial,
 - Teil I, Abschnitt B: Internationale Kernenergieliste,
 - Teil I, Abschnitt C: Internationale Kontrollliste für verschiedene Waren.

In Abschnitt A finden sich sowohl Handfeuerwaffen und Panzer als auch beispielsweise "Apparate zum Entwickeln und Kopieren von Filmen, besonders konstruiert und verwendet für militärische Zwecke." Abschnitt B erfaßt sowohl "spaltbare Stoffe und Ausgangsstoffe hierfür" als auch z. B. "Kernreaktoren, das heißt Reaktoren, die geeignet sind, eine kontrollierte, sich selbst fort-

setzende Kettenreaktionsspaltung aufrechtzuerhalten" oder "Einrichtungen oder Geräte zur Regelung oder Steuerung von Verfahrensabläufen, besonders konstruiert oder abgewandelt für die Überwachung, Regelung oder Steuerung der Aufarbeitung von bestrahlten spaltbaren Stoffen oder Ausgangsstoffen oder bestrahltem Lithium."

Die in Abschnitt C genannten Waren gelten als strategisch wichtig. Deshalb ist ihre Ausfuhr in die Länder der sog. Länderliste C - das sind die Ostblockstaaten einschließlich Volksrepublik China, Nordkorea, Nordvietnam und Kuba - genehmigungspflichtig. Das Genehmigungsverfahren ist zwischen den westlichen Ländern, die dem Coordination Comité angehören, abgesprochen, weshalb der Abschnitt C auch gelegentlich COCOM-Liste genannt wird. Sie enthält zahlreiche Einzelpositionen aus folgenden Warengruppen:

Metallbearbeitungsmaschinen,
Chemische Anlagen und Mineralölanlagen,
Elektrische Anlagen und Krafterzeugungsanlagen,
Allgemeine industrielle Ausrüstungen,
Transportmittel,
Elektronische Geräte und Präzisionsgeräte,
Metalle, Mineralien und Erzeugnisse daraus,
Chemikalien, Metalloide und Mineralölerzeugnisse,
Kautschuk und Kautschukerzeugnisse.

51. Die in § 5a AWV genannten Ausfuhrbeschränkungen betreffen Rhodesien. Sie wurden gemäß § 7 AWG erlassen, um "eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker zu verhüten oder ... zu verhüten, daß die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland erheblich gestört werden." Die Beschränkungen gelten für fast alle Waren. Genehmigungsfrei sind lediglich "medizinische Versorgungsgüter, Lehr- und Lernmittel und Ausrüstungen zur Verwendung in Schulen und anderen Bildungsanstalten sowie Veröffentlichungen und Informationsmaterial." (Teil I Abschnitt D der Ausfuhrliste.)
52. Aufgrund von internationalen Vereinbarungen hat die Bundesrepublik die Verpflichtung übernommen, die Ausfuhr von Waren, die Gegenstand internationaler Rohstoffabkommen sind, zu überwachen (§§ 5, 26 AWG). Da nach dem Internationalen Kaffee-Übereinkommen der internationale Handel mit Kaffee kontrolliert wurde, waren gemäß § 20c AWV Exporte von Kaffee aus der Bundesrepublik genehmigungspflichtig. Ähnliches gilt nach dem Internationalen Kakao-Abkommen für die Ausfuhren von Kakao (§ 20d AWV).

Die von solchen internationalen Vereinbarungen betroffenen Waren und die Waren, die unter die gemeinsame Handelspolitik der EWG fallen, werden in Teil II der Ausfuhrliste, der sog. Warenliste, aufgeführt. Im Gegensatz zu Teil I der Ausfuhrliste sind die in der Warenliste registrierten Waren nach den Nummern des Warenverzeichnisses für die Außenhandelsstatistik geordnet. Da die einzelnen Güter verschieden zu behandeln sind, ist außerdem jeweils ein Symbol angegeben. Daraus lassen sich die Unterscheidungen ablesen, denen die aus der Bundesrepublik zu exportierenden Güter der Warenliste unterworfen sind:

- Die Ausfuhren sind zur Deckung lebenswichtigen Bedarfs allgemein beschränkt - Symbol B,
- die Ausfuhren in Länder außerhalb der EWG sind zur Deckung lebenswichtigen Bedarfs beschränkt - Symbol B 1,
- die Ausfuhren in alle Länder sind ohne Genehmigung nur dann zulässig, wenn sie den in einigen Agrarmarktordnungen vorgeschriebenen Qualitätsnormen entsprechen - Symbol G,
- die Ausfuhren in Länder außerhalb der EWG sind ohne Genehmigung nur dann zulässig, wenn sie
 - a) den Qualitätsnormen entsprechen und
 - b) die aufgrund der VO (EWG) Nr. 234/68 festgesetzten Mindestpreise nicht unterschreiten - Symbol G 1,
- die Ausfuhren dieser Waren (es handelt sich um Saatgut) in alle Länder sind genehmigungspflichtig.
 - a) Genehmigungen zur Ausfuhr in die EWG werden erteilt, wenn die Sendungen den EWG-Erfordernissen für den Verkehr mit Saat- und Pflanzengut entsprechen.
 - b) Genehmigungen zur Ausfuhr in Länder außerhalb der EWG werden erteilt, wenn die Versorgung der Gemeinschaft gesichert ist - Symbol G 2,
- die Ausfuhren sind nur innerhalb der Gemeinschaft genehmigungspflichtig. Sie müssen den EWG-Erfordernissen für den Verkehr mit Saat- und Pflanzengut entsprechen - Symbol G 3.

53. Nach dem Stand vom 21. Dezember 1974 (neue Fassung der Warenliste im Bundesanzeiger Nr. 238) kommen mit "B" und mit "G 2" bezeichnete Positionen nur je dreimal vor. Das bedeutet, daß Ausfuhren aus der Bundesrepublik in die Gemeinschaft nur bei drei Gütern (zwei Schrottarten und gebrauchte Achsen und Räder) eingeschränkt werden können, um die Versorgung der Bundesrepublik zu sichern. Die Ausfuhr von Agrarprodukten in dritte Länder kann aus Versorgungsgründen nur bei Rebenstecklingen und Saatkartoffeln beschränkt werden.

In den weitaus meisten Fällen werden somit gemäß den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts Exportbeschränkungen praktiziert oder zugelassen

- a) für gewerbliche Erzeugnisse bei der Ausfuhr in dritte Länder zur Sicherung der Versorgung,
 - b) für Agrarprodukte bei der Ausfuhr
 - in alle Länder zur Überwachung der Qualität,
 - in dritte Länder zur Durchsetzung von Mindestpreisen,
 - nur in die Gemeinschaft zur Überwachung der EWG-Erfordernisse für den Verkehr mit Saat- oder Pflanzengut.
54. Aufgrund von "Vorschriften in anderen Gesetzen" (§ 1 AWG) bestehen schließlich Ausfuhrbeschränkungen bei Kunstwerken, anderem Kulturgut und Archivgut. Nach dem Gesetz zum Schutz des deutschen Kulturguts gegen Abwanderung vom 5. August 1955 ist die Ausfuhr von Kulturgut dann genehmigungspflichtig, wenn es als national wertvoll in ein Verzeichnis eingetragen worden ist, das in den einzelnen Bundesländern geführt wird.