

Disziplin im Welthandel : von der Ministerkonferenz des GATT

Autor(en): **Dunkel, Arthur**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **62 (1982)**

Heft 9

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163938>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Arthur Dunkel

Disziplin im Welthandel

Vor der Ministerkonferenz des GATT

Im November dieses Jahres wird die Sitzung der Signatarstaaten des GATT auf Ministerebene abgehalten werden. Ministerkonferenzen sind im GATT ein seltenes Ereignis. Die letzte fand 1973 in Tokio statt. Das Ziel war damals das Startsignal für die Tokio-Runde zu geben, der siebten und wichtigsten Verhandlungsrunde im GATT. Sie endete 1979 mit weitreichenden Zollsenkungen und zahlreichen Verhaltenskodizes über wichtige Gebiete der Handelspolitik, wie Regierungskäufe, Subventionen und technische Normen.

Die Regierungen sind jetzt dabei, die Ergebnisse dieser Verhandlungsrunde, die zu einer weiteren Öffnung der Märkte und gerechteren Konkurrenzbedingungen führte, in Kraft zu setzen. Es ist verständlich, dass in diesem Augenblick noch nicht an eine neue, umfassende Verhandlungsrunde gedacht werden kann, zumal solche Runden sehr sorgfältig vorbereitet werden müssen.

Der Zweck der kommenden Ministerkonferenz wird es deshalb vielmehr sein, die Bedeutung des GATT zu bekräftigen und die grossen Linien der Welthandelspolitik in den kommenden Jahren festzulegen. Diese Ziele mögen bescheiden vorkommen. In der gegenwärtigen schwierigen Wirtschaftslage haben sie jedoch entscheidende Bedeutung. Die jüngsten Statistiken zeigen, dass das Welthandelsvolumen und in vielen Ländern auch das Sozialprodukt stagnieren. Die Konkurrenz unter den Industrienationen ist schärfer geworden; gleichzeitig sind neue konkurrenzfähige Anbieter auf dem Weltmarkt erschienen: die Schwellenländer der Dritten Welt. Die Versuchung mit dem Problem der Überkapazität in einzelnen Industriezweigen durch Importschutz und Exportsubventionen fertig zu werden, ist seit dem Zweiten Weltkrieg noch nie so gross gewesen, und der erreichte Liberalisierungsstand ist sowohl durch Massnahmen im Rahmen der Schutzklausel des GATT als auch durch sektorielle Abkommen gefährdet.

Die Einberufung der Sitzung der Vertragspartner des GATT auf Ministerebene in den gegenwärtigen Umständen gilt mir als ein Zeichen dafür, dass die Regierungen dieser Versuchung widerstehen wollen und

dass sie es für erforderlich halten, sich gegenseitig in der Absicht zu bestärken, die GATT-Disziplin aufrechtzuerhalten. Das ist kein leichtes Unterfangen. In den fünfziger und sechziger Jahren, als der Handel schnell expandierte, war es leicht, das GATT-Recht zu befolgen. Jetzt ist dieses Recht aber einer schwierigen Bewährungsprobe ausgesetzt. Es wird nicht genügen, dass die Minister im November ein einfaches Glaubensbekenntnis abgeben; sie müssen ihren Willen, die GATT-Disziplin aufrechtzuerhalten, dadurch glaubhaft machen, dass sie konkrete Entscheidungen zu wichtigen aktuellen Problemen der Handelspolitik treffen, sowie neue Wege handelspolitischer Zusammenarbeit öffnen.

Protektionistischer Druck

Angesichts des gegenwärtigen protektionistischen Druckes auf die Regierungen ist die Aufmerksamkeit im Moment besonders auf die Ausnahmenvorschriften des GATT gelenkt. Das gilt namentlich für die Schutzklausel, die Notstandsmassnahmen bei der Einfuhr bestimmter Waren erlaubt, und für die Sonderregelungen auf dem Gebiet des Agrarhandels. Es ist auch wahrscheinlich, dass bei der Ministerkonferenz im November die Hauptaufmerksamkeit der Regelung der Ausnahmen und weniger den Grundprinzipien des GATT gelten wird. Das ist an sich erfreulich, bedeutet es doch, dass die Grundprinzipien des GATT nicht in Frage gestellt werden. Dies birgt jedoch auch die Gefahr in sich, dass die Grundprinzipien vergessen werden, und dass man deshalb die Auswirkungen von etwaigen Änderungen in den Ausnahmeregelungen auf die Funktionsfähigkeit des Handelssystems falsch einschätzt.

Es ist deshalb angebracht, die Grundprinzipien des Welthandelssystems zu präzisieren.

Das GATT, und auch die das GATT ergänzenden Kodizes, sind ausserordentlich komplexe Verträge, wie sie aus Verhandlungen unter vielen Regierungen hervorgehen. Aus der für den Aussenstehenden verwirrenden Vielfalt der Verhaltensregeln, die das GATT und die Kodizes etablieren, lassen sich zwei Grundprinzipien herauschälen: das Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung, das heisst der Gleichstellung der Handelspartner untereinander; und das Prinzip der Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren.

Weder das eine noch das andere Prinzip gilt ausnahmslos. Das GATT ist sowohl von hohen Zielen als auch von Realitätssinn geprägt. Es ist dieses Zusammenspiel, das es zu einem lebendigen und lebensnahen Vertrag macht. Für beide Prinzipien gibt es deshalb Ausnahmen, die politischen

Notwendigkeiten, nationalen wirtschaftlichen Interessen oder Wertvorstellungen entsprechen.

Wenden wir uns zunächst dem Meistbegünstigungsprinzip zu. Warum legt das GATT seinen Mitgliedstaaten die Pflicht auf, nicht unter den anderen Mitgliedstaaten zu diskriminieren? Den Grund können wir der Präambel des GATT entnehmen. Sie erklärt die Erhöhung des Lebensstandards durch die Steigerung des Austausches von Waren zum Ziel des GATT und die Beseitigung der Diskriminierung im internationalen Handel zum Hauptinstrument zur Erreichung dieses Ziels. Die Meistbegünstigungsklausel sichert eine Ausweitung der Handelsmöglichkeiten auf die Märkte aller Mitgliedstaaten des GATT, sie bewirkt – vereinfacht ausgedrückt – dass sich die Importeure unter den vielen ausländischen Märkten den günstigsten auswählen können. Das Meistbegünstigungsprinzip hat aber nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine politische Grundlage. Dieses Prinzip sichert grossen wie kleinen Staaten die gleiche Behandlung zu. So gesehen kann das Meistbegünstigungsprinzip als das Prinzip der Trennung von Handelspolitik und Marktmacht bezeichnet werden.

Angesichts der Bedeutung des Meistbegünstigungsprinzips ist es nicht verwunderlich, dass das GATT nur in begrenztem Umfange Ausnahmen zulässt. Die wohl wichtigste Ausnahme ist die Sanktionierung von Zollunionen und Freihandelszonen. Nach dem GATT soll jedoch der Zweck von Zollunionen und Freihandelszonen sein, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, nicht aber dem Handel anderer Vertragsparteien mit diesen Gebieten Schranken zu setzen. Diese Form der Diskriminierung ist also im Prinzip nur dann zulässig, wenn sie dem eigentlichen Zweck des GATT – nämlich grössere Handelsfreiheit – auch dienlich ist. Sie wird vom GATT als ein Schritt auf dem Weg weltweiter Handelsliberalisierung betrachtet – ein Gedanke, der nicht in Vergessenheit geraten darf.

Im GATT gilt die *bedingungslose Meistbegünstigungsklausel*. Danach muss jede Vertragspartei allen anderen Vertragsparteien die gleichen Handelsvorteile einräumen, unabhängig davon, wie weit die anderen Vertragsparteien mit ihrer Handelsliberalisierung gegangen sind. Ist es gerecht, dass das GATT die Gleichstellung aller Handelspartner verlangt, auch wenn nicht jeder dieser Handelspartner seinen Markt in gleichem Masse geöffnet hat? Meines Erachtens haben wir aus folgenden Gründen keine andere Wahl.

Vor dem Zweiten Weltkrieg haben einige Länder mit bedingten Meistbegünstigungsklauseln experimentiert, nach denen dem Vertragspartner nur dann die einem Drittland eingeräumten Handelsvorteile gegeben werden mussten, wenn er die gleichen Zugeständnisse machte wie das Dritt-

land. Dabei traten jedoch unüberwindliche Probleme auf. Die Hauptschwierigkeit war, dass die Gleichartigkeit der Zugeständnisse nicht berechenbar ist. Das bedingte Meistbegünstigungsversprechen ist deshalb überhaupt kein Versprechen, denn sein wesentliches Element – die Einfuhrerleichterungen, die angeboten werden müssen, damit es wirksam wird – kann nicht definiert werden.

Ein anderer Nachteil der bedingten Meistbegünstigungsklausel ist, dass mit ihr Handelsverhandlungen immer auf den Ausgleich bilateraler Handelsströme gerichtet sind. Das Ergebnis ist Bilateralismus; weil dann die Länder nicht mehr in der Lage sind, Handelsdefizite mit einem Land durch Überschüsse mit einem anderen auszugleichen, schrumpft das Welthandelsvolumen. Und damit sinken die Wachstumschancen aller Nationen. Die bedingte Meistbegünstigungsklausel führt auch zu aussenpolitischen Problemen: die zahlreichen Differenzierungen, zu denen diese Klausel führt, bringen unweigerlich aussenpolitische Reibungen mit sich. Gute Beziehungen unter Handelspartnern sind eben nur bei Gleichbehandlung möglich.

Reziprozität – eine Gefahr

Menschen lernen aus ihren Erfahrungen; manchmal frage ich mich jedoch, ob Nationen in der Lage sind, aus ihren Erfahrungen zu lernen. Die Idee der bedingten Meistbegünstigung geistert nämlich erneut in Parlamenten und Ministerien herum, und zwar diesmal unter dem neuen, harmlos klingenden Namen «Reziprozitätsprinzip». Es häufen sich in letzter Zeit die unter Anrufung dieses neuen Prinzips gemachten Vorschläge, die letztlich alle darauf hinaus laufen, dass nur *den* Handelspartnern Zugang zum eigenen Markt gegeben werden soll, die gleichwertigen Zugang zu ihren Märkten gewähren. Ist es wirklich nötig, dass wir noch einmal die Erfahrungen der dreissiger Jahre machen, nur um dann noch einmal festzustellen, dass eine Einfuhrpolitik, in der die Handelspartner je nach ihrer Importpolitik behandelt werden, undurchführbar ist, und jeder Versuch in diese Richtung zum Bilateralismus und zu aussenpolitischen Reibungen führt?

Das bilaterale Reziprozitätsprinzip wird von manchen als Verhandlungswaffe zur Öffnung von Exportmärkten angesehen, als Mittel zur Überwindung von Protektionismus also. Die Absicht ist zu begrüßen, nicht aber das gewählte Mittel. Denn das Konzept der bilateralen Reziprozität kann derart leicht für protektionistische Zwecke missbraucht werden, dass es gefährlich ist, es in einer Zeit zu propagieren, in der die protektionistischen Kräfte ohnehin sehr stark sind.

Wenn auch das GATT keine andere Wahl hat als, trotz der Unterschiede in der Liberalisierung der einzelnen Länder, Gleichbehandlung aller Länder zu garantieren, so wäre es doch falsch zu verkennen, dass der Protektionismus in einem Land protektionistische Bestrebungen in anderen Ländern fördern kann. Wenn die Regierungen grössere Verpflichtungen im Rahmen des GATT übernehmen, so tragen sie zur Schaffung eines für die Handelsliberalisierung günstigen politischen Klimas bei. Die Entwicklungsländer, die jetzt eine aussenhandelsorientierte Wirtschaftspolitik betreiben und sich im GATT stärker engagieren, befolgen damit nicht nur ihr unmittelbares Interesse, sondern helfen auch den Regierungen der Industrienationen, sich des protektionistischen Druckes zu erwehren.

Wie verhält es sich mit dem Prinzip der Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren, oder – weniger technisch ausgedrückt – dem Prinzip der Marktöffnung?

Die Unterzeichnung des GATT verpflichtet nicht zum Freihandel. Das GATT verlangt lediglich, dass alle Vertragsparteien das gleiche Schutzinstrument verwenden, nämlich den Zoll; es erlaubt deshalb den Schutzzoll, setzt jedoch Grenzen für den Gebrauch von mengenmässigen Beschränkungen, Subventionen und Massnahmen gegen ausländische Waren auf dem Gebiet der inneren Abgaben und Rechtsvorschriften. Das GATT sieht vor, dass die Zölle freiwillig durch Verhandlungen auf Grundlage der Gegenseitigkeit abgebaut werden. Ziel der Handelsverhandlungen ist nicht Freihandel, sondern freierer Handel und eine Voraussehbarkeit der Einfuhrpolitiken durch den Austausch von vertraglich bindenden Zollkonzessionen. Die damit geschaffene Rechtssicherheit ermöglicht den Unternehmen eine langfristige Investitionsplanung und ist für sie deshalb von entscheidender Bedeutung.

Rechtssicherheit und Investitionen

Das Investitionsklima hängt weitgehend vom handelspolitischen Klima ab. Mehr Rechtssicherheit im GATT fördert die Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Auch deshalb ist es so wichtig, dass die Minister im November die Disziplin im Welthandel bekräftigen und stärken, denn damit schaffen sie günstige Voraussetzungen für eine Überwindung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Rechtssicherheit schafft das GATT auch dadurch, dass es genau festlegt, unter welchen Umständen die einmal eingeräumten Handelsvorteile wieder zurückgenommen werden dürfen. Die grösste Gefahr für die Rechtssicherheit im Welthandel stellt gegenwärtig die Verbreitung von Schutzmassnahmen dar, die nicht den in den Schutzklauseln des GATT vorgesehenen Kriterien entsprechen.

Um auf die Handelsverhandlungen im GATT zurückzukommen: Warum ziehen es die Regierungen vor, Handelsschranken im Rahmen multilateral vereinbarter Regeln im GATT statt aufgrund einseitiger Beschlüsse zu senken?

Jede Strukturanpassung an neue Wettbewerbsbedingungen verlangt Opfer. Wenn für eine bestimmte heimische Industrie die Konkurrenz seitens anderer heimischer Industrien zu gross wird, greift der Staat selten ein – sogar in der jetzigen schwierigen Lage –, denn die notleidende Industrie und die neue Konkurrenz haben im allgemeinen in dem innenpolitischen Kräftespiel das gleiche Gewicht. Wenn jedoch die Konkurrenz aus dem *Ausland* grösser wird, ist die Neigung zum Eingriff gross, denn der lauten Stimme der geschädigten Industrie steht dann nur die schwache Stimme der durch die Importe begünstigten Konsumenten gegenüber.

In Handelsverhandlungen verspricht die Regierung Einfuhrerleichterungen, die einigen Industriezweigen Anpassungen abverlangen. Im Gegenzug erhält sie Marktöffnungen im Ausland, die anderen heimischen Industrien Exportmöglichkeiten eröffnen. Damit schafft sich die Regierung ein politisches Gegengewicht, denn nun steht dem politischen Druck der durch die Einfuhrerleichterungen geschädigten Industrie der Druck der Exportindustrie gegenüber. Reziprozitätsverhandlungen helfen deshalb den Regierungen, die sich entschlossen haben den Handel zu liberalisieren, die innenpolitischen Schwierigkeiten auf dem Wege zu ihrem Ziel zu überwinden.

Über die Meistbegünstigungsklausel haben alle Länder im gleichen Masse an den Ergebnissen der Handelsverhandlungen teil; Handelsverhandlungen sind deshalb ein kollektives Unterfangen, in dem alle Mitgliedstaaten des GATT Verantwortung tragen. Sie tragen jedoch auch alle Verantwortung in der Erhaltung des erreichten Liberalisierungsstandes. Wenn immer eine Regierung eine einmal gemachte Einfuhrerleichterung wieder zurücknimmt, versetzt sie andere Regierungen in eine innenpolitische Zwangslage, in der sie unter Umständen keinen anderen Ausweg sehen, als auch ihrerseits Handelsschranken wieder einzuführen. Jede protektionistische Massnahme birgt also die Gefahr in sich, einen protektionistischen Teufelskreis auszulösen, der das Handelssystem als Ganzes gefährdet.

Wenn die Minister im November die Prinzipien des GATT gemeinsam *bekräftigen* und durch konkrete Entscheidungen zu aktuellen Handelsproblemen *stärken* werden, so werden sie damit der Gefahr eines solchen Teufelskreises begegnen. Die Einberufung der Ministerkonferenz ist ein Zeichen dafür, dass die Regierungen wissen, dass sie gemeinsam die Verantwortung für die Erhaltung des offenen internationalen Handelssystems des GATT tragen.

Das GATT ist deshalb nicht lediglich als ein Mittel zur Erlangung von

Exportmärkten zu betrachten. Natürlich ist es legitim, wenn die Regierungen das GATT zur Durchsetzung der Exportinteressen ihrer Länder verwenden. Exportinteressen sind in der Tat das motivierende Element in den Handelsverhandlungen im GATT. Aber die Bedeutung des GATT geht für meine Begriffe sehr viel weiter. Seine Regeln und Verfahrensvorschriften bilden einen Rahmen, der es den Regierungen der Mitgliedstaaten erleichtert, eine zielbewusste und rationale Handelspolitik zu verfolgen. Dieser Rahmen ist besonders wichtig in einer Zeit, in der die wirtschaftlichen und sozialen Umstände die Verfolgung einer solchen Handelspolitik sehr schwierig machen.

«Mehr Spielraum?»

Wenn eine Regierung das GATT unterzeichnet, wenn sie Zollzugeständnisse für einzelne Produktgruppen macht, wenn sie einige oder alle der im GATT ausgehandelten Kodizes unterzeichnet, und wenn sie sich dadurch den Exportinteressen anderer Länder in geregelter Form aussetzt, kurzum, wenn sich eine Regierung in einem internationalen Vertrag zur Durchführung der von ihr selbst beschlossenen Handelspolitik verpflichtet, dann erlangt sie damit ein wichtiges Mittel zur systematischen Durchsetzung dieser Politik.

Keine Regierung kann ihre politischen Ziele erreichen, ohne sich selbst Disziplin für ihr Handeln aufzuerlegen – Disziplin, die verhindert, dass das Ziel kurzfristigen Erfordernissen, lautstarken Sonderinteressen oder momentanen politischen Stimmungen geopfert wird. Selbstaufgelegte Disziplin ist besonders wichtig auf dem Gebiet der Handelspolitik. Wie kann eine Regierung mit den in der Handelspolitik immer wieder auftretenden Konflikten fertig werden, ohne sich von vornherein bestimmte politische Optionen zu verweigern? Man denke nur an die Konflikte zwischen politischer Zweckmässigkeit und nationalem Interesse, zwischen den Interessen der Produzenten und der Konsumenten, zwischen dem Interesse der Allgemeinheit an wirtschaftlichem Wachstum und dem Interesse der von den wachstumsfördernden Strukturanpassungen Betroffenen, die Anpassungskosten zu vermeiden.

Mir wird jetzt manchmal gesagt, in der gegenwärtigen schwierigen Wirtschaftslage könne von den Regierungen nicht erwartet werden, dass sie die Regeln des GATT strikte befolgen; angesichts des grossen protektionistischen Druckes bräuchten die Regierungen jetzt mehr Spielraum für ihr Handeln. Wer diese Meinung vertritt, verkennet für meine Begriffe den Zweck der GATT-Regeln. Sie sollten ja gerade den Regierungen helfen mit den Pro-

blemen fertig zu werden, denen sie jetzt ständig ausgesetzt sind. Sie brauchen diese Regeln jetzt mehr als zuvor.

Das GATT als die Hauptquelle von Disziplin im internationalen Handel hat also zwei wichtige Funktionen. Durch das Meistbegünstigungsprinzip sollen Handelspolitik und Marktmacht getrennt werden. Durch das Freihandelsprinzip, und die Gegenseitigkeitsverhandlungen mit denen es verwirklicht wird, soll den Regierungen geholfen werden, die innenpolitischen Hindernisse auf dem Wege zur Handelsliberalisierung zu überwinden. Das GATT schafft Stabilität und Ordnung in den Handelsbeziehungen vor allem dadurch, dass es den Vertragsparteien ermöglicht, sich selbst die Regeln für ihre Handelspolitik aufzuerlegen, die sie zur erfolgreichen Durchsetzung ihrer handelspolitischen Ziele brauchen.

Wenn im November dieses Jahres die Minister zur nächsten Jahrestagung der Signatarstaaten des GATT kommen, werden sie die schwere Aufgabe haben, ihre unterschiedlichen nationalen Gesichtspunkte zu einer einheitlichen Stellungnahme zusammenzufügen. Wenn sie keine gemeinsame Vorstellung von der Aufgabe des GATT als Quelle von Disziplin im Welthandel haben, dann werden sich ihre nationalen Gesichtspunkte nicht decken, und es wird ihnen kaum möglich sein, eine substantielle Stellungnahme abzugeben. Wenn sich jedoch die Auffassung durchsetzt, dass das GATT jeder Regierung einen Rechtsrahmen bieten soll, der ihr bei der Durchsetzung ihrer handelspolitischen Ziele hilft, dann können die Probleme in konstruktivem und kooperativem Geiste gelöst werden. In diesem Fall wird die Ministerkonferenz erfolgreich sein.

**Jede Sache
vernünftig versichert:**
winterthur
versicherungen