

"Gemeinsamer Markt und GATT" in Der Volkswirt (9. November 1957)

Quelle: Der Volkswirt. Wirtschafts- und Finanzzeitung. 09.11.1957, n° 45. Frankfurt/Main. "Gemeinsamer Markt und GATT", p. 2440-2442.

Urheberrecht: (c) Der Volkswirt

URL:

http://www.cvce.eu/obj/gemeinsamer_markt_und_gatt_in_der_volkswirt_9_november_1957-de-270a3075-85ac-4417-8760-61c923953581.html



Publication date: 05/11/2015

Gemeinsamer Markt und GATT

Genfer Ministertreffen verhindert Verhärtung der Fronten

Die auf dem Ministertreffen der Jahresversammlung des GATT in Erscheinung getretene Opposition basiert auf dem sehr verschieden interpretierten Artikel XXIV des GATT-Statuts, das zu einer Zeit entworfen wurde, wo man die heutige Situation nicht voraussehen konnte. Über die verschiedenen Auslegungen dieses Artikels hinweg ist es jedoch in Genf zu einem Kompromiß gekommen, nach dem zunächst ein Ausschuß die Probleme des Verhältnisses von GATT und Gemeinsamen Markt zu untersuchen haben wird. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, daß der Gemeinsame Markt offiziell früher existent sein wird, als der von dem Ausschuß zu erstattende Bericht vorliegt. Inzwischen würde es ratsam sein, den Gedanken der Freihandelszone Gestalt gewinnen zu lassen.

Zu den wichtigsten Behandlungspunkten der diesjährigen 12. Vollversammlung des GATT gehört die Frage, ob und inwieweit sich der Gemeinsame Markt mit den Statuten des GATT vereinbart. Es war — schon nach den Diskussionen auf der vorjährigen Versammlung — zu erwarten gewesen, daß sich alle Gegner des Gemeinsamen Marktes, gleichgültig, auf welchen Motiven die Gegnerschaft beruhte, nach Abschluß des Vertrages von Rom in erster Linie des GATT bedienen würden, um ihren Einfluß zur Geltung zu bringen. So hatte man in Genf, um das Gewicht der Frage zu betonen, auch im Rahmen der Jahresversammlung ein Ministertreffen angesetzt, zu dem nicht weniger als 20 Minister, hauptsächlich aus den unterentwickelten Ländern, erschienen waren.

Drei Gegnergruppen des Gemeinsamen Marktes

Bei den Gegnern des Gemeinsamen Marktes — sofern man ihre kritische Einstellung überhaupt als Gegnerschaft bezeichnen kann — lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Die erste Gruppe betrifft diejenigen Länder in Westeuropa, die bereits der OEEC angehören und den Gemeinsamen Markt dann tolerieren würden, wenn sie sich in Form einer Freihandelszone anschließen könnten. Der volle Anschluß stößt bei ihnen auf Schwierigkeiten, die teils durch ihre wirtschaftliche und teils durch ihre politische Struktur bedingt sind. Großbritannien kann sich als Vorort des Commonwealth selbstverständlich nicht ohne weiteres anschließen, es sei denn, es brächte das ganze Commonwealth mit, wozu keine Aussichten bestehen. Die skandinavischen Länder stoßen sich vornehmlich an den agrarpolitischen Aspekten, wogegen Länder wie Griechenland und die Türkei sich in ihrer gegenwärtigen wirtschaftlichen Struktur nicht für konkurrenzfähig genug halten. Die Bedenken gegenüber dem Gemeinsamen Markt stützen sich zur Hauptsache auf Besorgnisse wegen der agrarpolitischen Entwicklung, die ihnen, da Länder mit stark agrarpolitischen Akzenten, wie die Niederlande und Italien, diesem Markt angehören, teilweise den Zugang erschweren könnten. Die zweite Gruppe setzt sich vornehmlich aus den unterentwickelten beziehungsweise den überseeischen Rohstoffländern zusammen, die sich weniger an dem Gemeinsamen Europäischen Markt stoßen als vielmehr an der sogenannten Assoziierung überseeischer Gebiete. Sie sehen in dieser Assoziierung die Bildung einer Präferenzzone und befürchten eine Verlagerung bisheriger Handelsströme. Die dritte Gruppe schließlich besteht aus den Ostblockländern, deren Bedenken ähnlich wie die der überseeischen Länder sich vor allem auf die Gefahr einer weiteren Verzerrung der Handelsströme stützen, obwohl der tiefere Grund vielleicht eher darin liegen dürfte, daß sie — als hauptsächlich bilateral arbeitende Länder — gegenüber einem Gemeinsamen Markt von sechs Ländern eine Einbuße ihrer „bargaining position“ befürchten.

Verschieden interpretierter GATT-Artikel

Die Kritik und ihr Bestreben, bedenkliche Entwicklungen zu verhindern oder wenigstens unter Kontrolle zu halten, stützt sich auf den gleichen Artikel XXIV des GATT, auf den sich die sechs Länder des Gemeinsamen Marktes berufen. Dieser Artikel gestattet nicht nur die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen, sondern hält sie sogar für ein erstrebenswertes Ziel, wenn damit eine Ausweitung des Handels erzielt werden kann. Die Zustimmung des GATT beziehungsweise die GATT-Konformität wird jedoch davon abhängig gemacht, daß im Falle einer Zollunion der gemeinsame Außenzoll im Durchschnitt nicht höher ist als die bisherigen Zölle der einzelnen sich zusammenschließenden Länder. Im Falle einer Freihandelszone wird verlangt, daß auch wiederum die Individualzölle nicht erhöht werden und ein „wesentlicher Teil“ des Handels dieser Länder unter die Zollbefreiung fällt.

Aus der Formulierung dieses Paragraphen läßt sich unschwer entnehmen, daß er verschiedene Interpretationen zuläßt. So berufen sich die sechs Länder des Rom-Vertrages darauf, daß das arithmetische Mittel des späteren gemeinsamen Außentarifs nicht höher liegen wird als das arithmetische Mittel der gegenwärtigen Zolltarife der sechs Länder. Das schließt selbstverständlich nicht aus, daß bei einzelnen Positionen auch Erhöhungen stattfinden, solange der Gesamtdurchschnitt gewahrt bleibt. Immerhin wird es zweifellos Länder geben, bei denen einzelne Positionen unter diese Zollerhöhungen fallen und die demzufolge den neuen Außentarif trotzdem als diskriminierend ansehen würden. So enthält auch der Artikel XXIV keinerlei Hinweise darüber, ob bei der Berechnung des Durchschnitts die Fiskalzölle zu berücksichtigen sind oder nicht. Ebenso vage ist der Begriff „wesentliche Teile des Handels der im Falle einer Freihandelszone unter die Zollbefreiung fällt, was vornehmlich für die assoziierten Gebiete gilt. Schließlich ist es ebenfalls strittig, ob die Übernahme des bisher länderweise gehandhabten Agrarprotektionismus in einem gemeinsamen Agrarprotektionismus eine neue Diskriminierung beinhaltet. Die ganze Diskussion über diese möglichen Auswirkungen und die dann anzuwendenden Interpretationen werden noch dadurch erschwert, daß die Entwicklung in den wenigsten Fällen übersehen werden kann. Die Länder des Gemeinsamen Marktes stehen in diesem Zusammenhange auf dem Standpunkt, daß man von Diskriminierungen im Sinne des GATT erst in dem Augenblick sprechen kann, wenn sie eintreten.

Gegensätze nicht unüberwindlich

Die Haltung der sechs Länder läßt sich etwa dahingehend formulieren, daß nach ihrer Auffassung Zollunion und Assoziation der überseeischen Gebiete als eine Freihandelszone mit dem Artikel XXIV in Einklang steht, so daß die Zustimmung des GATT automatisch erfolgen müßte. Die übrigen Länder halten demgegenüber — mit graduellen Unterschieden — daran fest, daß verschiedene Teile des Vertragswerkes nicht in Einklang mit dem Paragraphen und dem Geist des GATT stehen, so daß eine Zustimmung des GATT, wenn überhaupt, nur in Form einer Ausnahmegenehmigung (waiver) gegeben werden könnte, die ihrerseits wiederum von ausreichenden Garantien der Partner des Rom-Vertrages abhängig wäre. In diesem Sinne standen und stehen zunächst Standpunkt gegen Standpunkt, mit der Gefahr, daß sich infolge legalistischer Auslegungsunterschiede die Fronten nicht nur verhärten, sondern möglicherweise sogar zu einem Auseinanderfallen des GATT führen könnten. Das gilt insbesondere für die sowohl von Großbritannien als auch von Australien vorgeschlagene Lösung der Ausnahmegenehmigung, der entgegenggehalten wird, daß mit einer Fortsetzung der Ausnahmegenehmigungspolitik vom GATT schließlich nichts mehr übrigbleiben würde. Eine solche innere Zersetzung müßte besonders dann die Folge sein, wenn sich die Entwicklung regionaler Zusammenschlüsse fortsetzt, eine Möglichkeit, die sich nach dem bereits diskutierten Plan eines Nordischen Marktes und etwaiger regionaler Zusammenschlüsse in Südamerika nicht von der Hand weisen läßt. Nun darf die scheinbare Verhärtung der Fronten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der Realität die Dinge weniger dramatisch sind. Soweit vor allem überseeische Rohstoffländer um den Absatz ihrer Produkte in Sorgen sind, scheinen sie bereit zu sein, ihre Zustimmung von Abnahmegarantien abhängig zu machen, was letztlich — im Sinne von Kontingentsfestsetzungen — auch nicht als GATT-konform angesehen werden kann. Ebenso sind sie nach wie vor, wenn nicht sogar in verstärktem Maße, an Investitionskapital aus den Ländern des Gemeinsamen Marktes interessiert und werden, um sich den späteren Zugang nicht zu verbauen, wahrscheinlich den Bogen auch nicht überspannen. Dies gilt um so mehr, als nicht zuletzt die Erklärung von Staatssekretär Hallstein über zukünftige deutsche Investitionen in den unterentwickelten Gebieten bei diesen eine sehr positive Aufnahme gefunden hat. Dazu kommt, daß, wie erwähnt, sich die Entwicklung im voraus gar nicht übersehen läßt und die um ihren Absatz fürchtenden Länder auch im Rahmen des GATT Schwierigkeiten haben dürften, Diskriminierungen anzumelden, bevor sie überhaupt eingetreten sind.

Das Kompromiß

Liegen einerseits die Fälle bei den einzelnen Ländern verschieden, so kommt aber andererseits noch eine grundsätzliche Erwägung hinzu, die auch bei den Kritikern des Gemeinsamen Marktes angestellt wird. Die „Statements“ und Diskussionen während des Ministertreffens haben nämlich klargemacht, daß sich ein großer Teil der Kritik weniger gegen die sechs Länder richtet, sondern gegen den Artikel XXIV selbst, der zu einer Zeit konzipiert wurde, als Zölle als internationale Handelshindernisse nur eine sehr begrenzte Rolle

spielten. Im Zeichen von quantitativen Restriktionen und Devisenbewirtschaftungen hat man Zollunionen und Freihandelszonen gewissermaßen bagatellisiert und jene Situation im Grunde genommen nicht vorausgesehen, die heute gegeben ist. Wollte man heute die GATT-Statuten neu formulieren, so würde der Artikel XXIV wahrscheinlich wesentlich anders aussehen. Gerade unter diesen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, ob man einer neuen Entwicklung mit Ausnahmegenehmigungen entsprechen oder sich ihr mit formaljuristischer Ablehnung — wahrscheinlich ergebnislos — in den Weg stellen soll. Es besteht kein Zweifel, daß Konzeption und Vertragswerk des Gemeinsamen Marktes weit über das hinausgehen, was man im Jahre 1947 unter Zollunion und Freihandelszone verstanden hat. Wie immer man daher den Artikel XXIV auch formaljuristisch interpretieren mag, im Grunde genommen wird man damit dem Gemeinsamen Markt weder im Positiven noch im Negativen gerecht.

Es dürfte vielleicht nicht zuletzt derartigen Erwägungen oder Gefühlen zuzuschreiben sein, wenn das Ministertreffen mit einem tragbaren Kompromiß geendet hat, das jedenfalls eine weitere Verhärtung der Fronten verhindern wird. Es wurde einstimmig beschlossen, ein „committee on the whole“ zu bilden, das heißt einen aus sämtlichen Vertragsländern des GATT bestehenden Ausschuß, der sich mit den einzelnen auftretenden Fragen des Verhältnisses des Gemeinsamen Marktes zum GATT beschäftigen soll. Es wird erwartet, daß dieser Ausschuß seinen ersten Bericht noch vor Beendigung der Vollversammlung vorlegt. Nach den beschlossenen „terms of reference“ ist die Vorlage dieses Berichtes noch während der gegenwärtigen Jahresversammlung jedoch nicht zwingend. Es besteht sogar eher die Wahrscheinlichkeit, daß ein solcher Bericht erst im nächsten Jahr vorliegen wird, wenn der Gemeinsame Markt offiziell in Existenz getreten ist. Mit einem solchen Ausschuß haben sich also auch die Länder des Gemeinsamen Marktes einverstanden erklärt und konnten dies auch tun; denn es entspricht durchaus ihrer Haltung und der von ihnen vorgesehenen Linie des Gemeinsamen Marktes, nicht nur mit dem GATT loyal zusammenzuarbeiten, sondern auch bewußt eine Politik der Handelsausweitung und Nichtdiskriminierung zu führen. Allerdings dürften die sechs Länder wohl kaum bereit sein, diesen Ausschuß gewissermaßen als Kontrollinstanz zu akzeptieren und sich ihm gegenüber permanent so zu rechtfertigen, wie es zum Beispiel die Montanunion auf Grund des ihr erteilten „waiver“ tun muß. Darüber Prophezeiungen anzustellen, wäre jedoch zu früh. Jedenfalls dürfte sich hinsichtlich des Verhältnisses zum GATT die Entwicklung umso positiver auswirken, je schneller und besser es gelingt, wenigstens die bisher in Europa nichtbeteiligten Länder im Rahmen einer Freihandelszone zu assoziieren.

Rolf E. Luke