

Kuschel, Hans-Dieter

Article — Digitized Version

## Die verzögerte Gemeinsamkeit: Schwierigkeiten in der Außenhandelspolitik der EWG

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kuschel, Hans-Dieter (1970) : Die verzögerte Gemeinsamkeit: Schwierigkeiten in der Außenhandelspolitik der EWG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 10, pp. 604-607

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134181>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die verzögerte Gemeinsamkeit

## Schwierigkeiten in der Außenhandelspolitik der EWG

Dr. Hans-Dieter Kuschel, Bonn

Obwohl die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gemäß Art. 113 EWG-Vertrag mit dem Ende der Übergangszeit nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werden soll, sind bisher nur erste Ansätze der gemeinsamen Handelspolitik verwirklicht worden. Abgeschlossen ist die Entwicklung eines außenwirtschaftlichen Instrumentariums, also eines gemeinsamen Ein- und Ausfuhrverfahrens, eines Verfahrens zur Vereinheitlichung der Handelsverträge und Handelsabkommen der Mitgliedstaaten sowie eines Verfahrens für den Abschluß von Handelsabkommen der Gemeinschaft.

Es liegt zunächst nahe, die Ursache für die geringen Erfolge bei der Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik in einem Versäumnis der Kommission oder in der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Übertragung nationaler Kompetenzen auf die Gemeinschaft zu sehen. Hiergegen sprechen jedoch die Erklärungen der Politiker der Mitgliedstaaten, die wiederholt eine schnelle Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik gefordert haben, um die Gemeinschaft gegenüber Drittländern handelspolitisch aktionsfähig zu machen.

### **Grundlagen der gemeinsamen Handelspolitik**

Jede Außenwirtschaftspolitik muß als der nach außen gerichtete Teil der Wirtschaftspolitik unter gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen gestellt werden. In ihren Zielsetzungen muß die Außenwirtschaftspolitik demnach mit den auf anderen Gebieten der Wirtschaftspolitik verfolgten Zielen,

*Hans-Dieter Kuschel, 35, Dr. rer. pol., ist als Oberregierungsrat im handelspolitischen Grundsatzreferat des BMWi, Bonn, tätig.*

insbesondere struktur- und konjunkturpolitischen Zielen, identisch sein, weil sämtliche außenwirtschaftliche Zielsetzungen Unterziele der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen sind.

Einer gemeinsamen Handelspolitik der EWG müßte demgemäß eine gemeinsame Wirtschaftspolitik gegenüberstehen, um die notwendige Konformität zwischen Wirtschafts- und Handelspolitik zu erhalten und um zu vermeiden, daß die gemeinsame Handelspolitik durch unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen der Mitgliedstaaten paralysiert wird. Der EWG-Vertrag beläßt jedoch die Wirtschaftspolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sind lediglich zur Koordinierung ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen verpflichtet (Art. 105 EWG-Vertrag). Nur auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik ist die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eingeschränkt. Danach kann der Ministerrat im Einzelfall konjunkturpolitische Entscheidungen treffen (Art. 103 Abs. 2 EWG-Vertrag).

### **Handelspolitik und Wirtschaftspolitik**

Die Versuche der Mitgliedstaaten zur Harmonisierung ihrer Wirtschaftspolitik sind bisher nicht recht erfolgreich gewesen. Dies zeigen die in der Vergangenheit zwischen den Mitgliedstaaten aufgetretenen fundamentalen Zahlungsbilanzungleichgewichte und die Diskrepanz in der Entwicklung der Preise sehr deutlich.

An Bemühungen zur Harmonisierung der Wirtschaftspolitik hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt. Ein Instrument hierfür ist der Ausschuß für mittelfristige Wirtschaftspolitik, der sich um eine Koordinierung der mittel- und langfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten bemüht. Das von dem Ausschuß erarbeitete erste und zweite Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik

enthält eine Bestandsaufnahme der wirtschaftspolitischen Ziele und Projektionen der Mitgliedstaaten für die Jahre 1966–1970, aus denen gemeinsame Leitlinien und Grundsätze für die Wirtschaftspolitik entwickelt worden sind. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Befolgung dieser Leitlinien war jedoch in der Vergangenheit nicht sehr groß. Im dritten Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, das noch in diesem Jahr verabschiedet werden soll, bemühen sich die Mitgliedstaaten, verbindliche Orientierungsdaten für ihre gesamtwirtschaftlichen Ziele, die infolge der unterschiedlichen Prioritätsvorstellungen zum Teil noch erheblich divergieren, festzulegen. Hierdurch soll eine Konvergenz der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten erreicht und eine Basis für eine Harmonisierung der unterschiedlichen Strukturpolitiken geschaffen werden.

Der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Handelspolitik steht demnach weder eine gemeinsame noch eine harmonisierte Wirtschaftspolitik gegenüber. Die unterschiedlichen handelspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten, die bei der Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik aufeinanderstoßen und deren Ursache Unterschiede in der Struktur- und Sozialpolitik sowie die nicht gleichgerichtet verlaufenden Konjunkturphasen der einzelnen Mitgliedstaaten sind, müssen bei der Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik harmonisiert oder minorisiert werden. Die Minorisierung ist durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit in Art. 113 EWG-Vertrag vorgesehen. Hierbei können sich jedoch Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten ergeben. Die fehlende Identität zwischen einer dem Mehrheitsprinzip unterworfenen gemeinsamen Handelspolitik und einer noch nicht harmonisierten Wirtschaftspolitik führt dazu, daß handelspolitische Entscheidungen der Gemeinschaft den struktur- und konjunkturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten völlig entgegengesetzt sein können. Beschließt die Mehrheit, zur Dämpfung eines Preisauflriebs eine Politik der Erweiterung der Einfuhrmöglichkeiten zu betreiben, so kann das Mitgliedsland, das aus konjunkturpolitischen Gründen eine Politik der Einfuhrdrosselung betreiben muß, in ernsthafte Schwierigkeiten geraten. Umgekehrt kann ein Mitgliedstaat, der durch einen Abbau der außenwirtschaftlichen Beschränkungen einen Strukturwandel fördern will, daran gehindert werden, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Politik der Strukturhaltung betreibt und demgemäß nicht mehr wettbewerbsfähige Industriezweige durch einen entsprechenden außenwirtschaftlichen Schutz absichern will.

Die Spannungen, die zwischen der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Handelspolitik und der noch nicht harmonisierten Wirtschaftspolitik entstehen können, dürfen nicht überbewertet werden. Die Möglichkeit, die Handelspolitik als Instrument der Konjunkturpolitik einzusetzen, ist durch das GATT stark eingeschränkt. Eine Politik der Einfuhrdrosselung ist nach dem GATT nicht generell, sondern nur bei Marktstörungen zum Schutz des betroffenen Industriezweigs und zum Schutz der Zahlungsbilanz zulässig (Art. XIX, XII GATT). Bei der Bekämpfung eines Preisauflriebs ist die Außenwirtschaftspolitik nur dann von Bedeutung, wenn ein Land noch über ein ausreichendes Maß an mengenmäßigen Beschränkungen verfügt, um durch einen Abbau der Kontingente konjunkturpolitische Effekte erreichen zu können. Eine noch geringere Rolle als die Kontingentspolitik als Instrument der Konjunkturpolitik spielt die Zollpolitik. Zollerhöhungen sind bei den im GATT gebundenen Zöllen – das ist die Mehrheit der Zölle – ausgeschlossen. Eine Zollsenkung würde wegen der nur noch geringen Zollbelastung der ausländischen Waren durch den Gemeinsamen Zolltarif der Gemeinschaft nur geringe konjunkturpolitische Effekte erzielen.

Soweit bei der Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik strukturpolitische Fragen berührt werden, haben sich in der Vergangenheit Schwierigkeiten ergeben, die auch in der Zukunft nicht auszuschließen sein dürften, da die Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die Strukturpolitik noch sehr unterschiedlich sind. Während die Bundesrepublik einen Strukturwandel zur Förderung der wachstumsintensiven Industrien durch einen weitgehenden Abbau der Anpassungshemmnisse, insbesondere der außenwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen, fördert, wird die Strukturpolitik in Frankreich und Italien nicht so konsequent in den Dienst der Wachstumspolitik gestellt. In beiden Ländern lag der Akzent der Strukturpolitik bisher weitgehend auf konservierenden Maßnahmen.

#### **Handelspolitik nach dem EWG-Vertrag**

Nach Art. 2 EWG-Vertrag ist es Aufgabe der Gemeinschaft, durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes „eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung“ und „eine beschleunigte Hebung des Lebensstandards“ zu fördern. Eine ähnliche Forderung stellt die Präambel des EWG-Vertrages auf. Das wirtschaftliche Wachstum soll auf der Grundlage der Preisstabilität erfolgen (Art. 104 EWG-Vertrag). Ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum hängt wesentlich davon ab, daß die Produktionsfaktoren dort eingesetzt werden, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Ertrag erbringen. Dies erfordert einen ständigen Strukturwandel. Die Außenwirtschaftspolitik der Gemeinschaft muß daher als Instrument einer dynamischen, nicht konservierenden Strukturpolitik eingesetzt werden. Völlig konse-

quent fordern daher die Mitgliedstaaten in der Präambel zum EWG-Vertrag, daß die gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beitragen soll. Dieses Bekenntnis zur liberalen Handelspolitik wird in Art. 110 EWG-Vertrag zur echten vertraglichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der Kommission erhoben. Die gemeinsame Handelspolitik kann also keineswegs durch einen Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen nationalen Wirtschafts-, insbesondere Strukturpolitiken, entwickelt werden, weil eine derartig konzipierte Handelspolitik nicht unbedingt der vom EWG-Vertrag geforderten liberalen Grundrichtung zu entsprechen braucht. Ein arithmetisches Mittel zwischen liberaler und protektionistischer Handelspolitik wäre demnach vertragswidrig. Dies bedeutet, daß die Mitgliedstaaten, deren Außenwirtschaftspolitik Instrument einer konservierenden Strukturpolitik ist, ihre Außenwirtschaftspolitik und auch ihre Strukturpolitik entsprechend umstellen müssen.

#### Unterschiedliche Einfuhrregelungen

Die Verpflichtung der Gemeinschaft zur liberalen Handelspolitik muß sich wegen des Sachzusammenhangs auch auf die Maßnahmen erstrecken, die die Voraussetzungen für eine gemeinsame Handelspolitik bilden, insbesondere auf die Vereinheitlichung der Einfuhrbestimmungen der Produkte, deren Einfuhr in einigen Mitgliedstaaten liberalisiert und in anderen mengenmäßig beschränkt ist. So bestimmt Art. 111 Abs. 5 EWG-Vertrag, daß die Liberalisierungslisten der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern, d. h. die Verzeichnisse der Waren, deren Einfuhr liberalisiert ist, auf möglichst hohem Stand zu vereinheitlichen sind.

Der Liberalisierungsstand der Mitgliedstaaten ist – zum Teil auch politisch bedingt – noch recht unterschiedlich. Gegenüber den GATT-Ländern liegen Frankreich und Italien zurück, während gegenüber den Staatshandelsländern das Liberalisierungsniveau der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs geringer ist als das der anderen Mitgliedstaaten. Unterschiedliche Einfuhrregelungen bestehen in den Bereichen Textil, Keramik, Schneidwaren, Bestecke, Schirme, Schuhe, Kugellager, LKWs sowie bei elektrotechnischen Erzeugnissen.

Mit einer unter gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen gestellten Außenwirtschaftspolitik wäre es nicht vereinbar, wenn die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Einfuhrbestimmungen auf einer mittleren Linie zwischen dem Land mit den geringsten und dem Land mit den höchsten mengenmäßigen Beschränkungen in Anlehnung an die Bildung des Gemeinsamen Zolltarifs erfolgt, weil

dies Entliberalisierungen für die Mitgliedsländer mit höherem Liberalisierungsniveau zur Folge hätte.

#### GATT-Konformität der Handelspolitik

Die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Einfuhrregelungen hat im Hinblick auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus internationalen Verträgen auch einen externen Aspekt. Der EWG-Vertrag läßt die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die sie vor Inkrafttreten des EWG-Vertrages eingingen, unberührt (Art. 234 EWG-Vertrag). Die gemeinsame Handelspolitik muß demnach GATT-konform sein. Nach Art. XIII und XIX GATT sind die Vertragsparteien des GATT verpflichtet, mengenmäßige Beschränkungen abzubauen, sofern sie nicht durch Marktstörungen gerechtfertigt sind. Für die materiell-rechtliche Ausgestaltung einer Zollunion, insbesondere auch für ihr Verhältnis zu den Drittländern, enthält Art. XXIV GATT eine Sonderbestimmung. Nach Art. XXIV Ziff. 5a GATT dürfen Zölle und Handelsvorschriften für den Handel der Mitglieder der Zollunion mit Drittländern in ihrer Gesamtheit nicht höher oder einschränkender sein als die allgemeine Belastung durch Zölle oder Handelsvorschriften, die bei den Mitgliedern der Zollunion vor der Bildung der Zollunion bestanden. Dieses Verfahren wäre auch auf die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Einfuhrbestimmungen anwendbar, wenn unter „Handelsvorschriften“ im Sinne des Art. XXIV Ziff. 5a GATT auch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zu verstehen sind. Bei diesem Verfahren, das Entliberalisierungen bei einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausschliesse, müßte lediglich berücksichtigt werden, daß sich für die Gemeinschaft insgesamt ein Liberalisierungsfortschritt ergibt. Der Begriff „Handelsvorschriften“ läßt sich aus Art. XXIV Ziff. 8 GATT, der die Definition einer Zollunion enthält, näher interpretieren. Ein Zusammenschluß von Staaten wird nach Art. XXIV Ziff. 8 GATT dann als Zollunion betrachtet, wenn zwischen den teilnehmenden Staaten die Zölle und „beschränkenden Handelsvorschriften“ mit Ausnahme derjenigen, die nach den Artikeln XI–XV und XX GATT gestattet sind, abgebaut werden. Insbesondere aus den Ausnahmen, die sich sämtlich auf mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen beziehen, wird deutlich, daß unter „beschränkenden Handelsvorschriften“ auch mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zu verstehen sind. Wenn bei der Regelung des Verhältnisses der Mitglieder einer Zollunion zu Drittländern nur von „Handelsvorschriften“ die Rede ist, so folgt aus einem Vergleich mit dem für das Innenverhältnis verwandten Begriff der „beschränkenden Handelsvorschriften“, daß bei einer Vereinheitlichung der Zölle und Handelsvorschriften gegenüber Drittländern mengenmäßige Beschränkungen nicht miterfaßt sind. Für

sie gelten die allgemeinen Bestimmungen der Artikel XIII und XIX GATT.

Hieraus folgt, daß die mengenmäßigen Beschränkungen mehrerer Staaten, die sich zu einer Zollunion zusammenschließen, nicht auf der Grundlage einer mittleren Linie zwischen dem Land mit den höchsten und dem Land mit den geringsten mengenmäßigen Beschränkungen vereinheitlicht werden können. Kriterium muß der Marktstörungsbegriff des Art. XIX GATT sein. Hiermit beantwortet sich auch die zweite Frage, ob die Marktstörungen in der Gemeinschaft als Ganzes oder nur in einem einzelnen Mitgliedsland vorliegen müssen. Schafft sich eine Zollunion ein gemeinschaftliches Ein- und Ausfuhrverfahren, so tritt sie gegenüber den Drittländern als einheitliches Wirtschaftsgebiet auf. Sie muß sich demnach auch im Hinblick auf die Verpflichtungen des GATT wie ein einheitliches Wirtschaftsgebiet behandeln lassen.

Bei der Entwicklung der gemeinsamen Handelspolitik sind aufgrund der Integrationssystematik

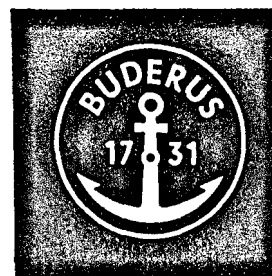
des EWG-Vertrages Spannungen in der Gemeinschaft unvermeidbar. Will die Gemeinschaft als Wirtschaftsraum, der rd. 18% des Welthandels auf sich vereinigt, in Fragen des multilateralen Welthandels entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bedeutung zur Geltung kommen oder gar ein mitbestimmender Faktor werden, so müssen diese Spannungen in Kauf genommen werden, um die Gemeinschaft gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen des Handels außenwirtschaftlich handlungsfähig zu machen. Den Weg, wie diese Spannungen gelöst werden sollen, weist Art. 110 EWG-Vertrag: Die gemeinsame Handelspolitik muß liberal sein. Für die Mitgliedstaaten, deren Handelspolitik im Dienst einer konservierenden Strukturpolitik steht, enthält Art. 110 EWG-Vertrag eine Verpflichtung zur Änderung der Handels- und Strukturpolitik. Von der gemeinsamen Handelspolitik gehen daher auch starke Impulse für die Integration anderer Gebiete der Wirtschaftspolitik aus, die die Bemühungen um eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik erleichtern werden.

---

## Buderus schreibt die Forschung ganz groß

---

# Buderus - Symbol für Qualität



Was ist das Buderus-Zeichen? Ein Versprechen! Hinter jedem Gerät mit diesem Zeichen steht ein Unternehmen von Rang und Namen, das für seine Qualität bürgt. Für seine Wirtschaftlichkeit. Für seine Zuverlässigkeit. Und dafür, daß es auf dem neuesten technischen Stand steht.

Was kauft man wirklich? Qualität. Ein beruhigendes Gefühl, wenn man das genau weiß. Immer, wenn Sie das Buderus-Zeichen sehen, wissen Sie es. Genau. Das gilt natürlich auch für sämtliche Materialien, die Sie zum Bauen brauchen. Für alle, von A—Z:

Abflußrohre · Badewannen · BETA-Stahlbeton-Schleuderrohre · Beton-Werksteinplatten · Druckrohre  
Formstücke · Heizkessel · Industrie- und Maschinenguß · Kachelofeneinsätze · Kanalgoß · Kunstguß  
leichtmetallguß · Luftheizautomaten · Öfen · Radiatoren · Sanitärguß · Schleudergußrohre · Vorgespannte  
Stahlbeton-Hohlplatten · Warmluftautomaten · Zement  
Es lohnt sich immer, auf das Buderus-Zeichen zu achten.

Buderus'sche Eisenwerke 633 Wetzlar · Postfach 201

---

**Buderus - Ihr guter Partner, Tag für Tag**