

Kühn, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Vor einer neuen GATT-Revision?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kühn, Jürgen (1976) : Vor einer neuen GATT-Revision?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 11, pp. 580-583

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135013>

**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.*

# Vor einer neuen GATT-Revision?

Jürgen Kühn, Bonn

**Seit Beginn der siebziger Jahre wird international über eine erneute Anpassung des GATT an die veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen diskutiert. Diese Diskussion ist nun in ein entscheidendes Stadium eingetreten. Stehen wir vor einer neuen GATT-Revision?**

---

Die Gründungsväter des GATT konnten im Oktober 1947 nicht ahnen, daß die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1976 immer noch den rechtlichen Rahmen des Welthandels abgeben würden. Das GATT war als ein Provisorium entworfen worden, das während des Zeitraums bis zum Inkrafttreten der Havanna-Charta die rechtliche Basis der ersten Zollrunde bilden sollte. Um eine Ratifizierung dieser Interimslösung durch den amerikanischen Kongreß zu vermeiden, wurde beschlossen, das GATT nur vorläufig und unter wesentlichen Vorbehalten zugunsten der bestehenden innerstaatlichen Gesetzgebung der Teilnehmerstaaten anzuwenden.

Heute, nach fast 30 Jahren, wird das GATT immer noch lediglich vorläufig angewandt. Als Provisorium hat es eine größere Lebensdauer bewiesen als manche andere internationale Institution. Das Geheimnis der unveränderten Geltungskraft des GATT liegt in der eigenartigen Kombination einiger abstrakter Prinzipien und einer großen Flexibilität bei der praktischen Anwendung dieser Prinzipien. Auch wenn die Grundregeln des GATT seit 1947 im wesentlichen unverändert geblieben sind, so sind einzelne GATT-Bestimmungen doch von Zeit zu Zeit reformiert und ergänzt worden.

1948 wurde der ursprüngliche GATT-Text an die zwischenzeitlich verabschiedeten einschlägigen Bestimmungen der Havanna-Charta angepaßt. 1954/55 fand in Genf eine Revisionskonferenz statt, die aufgrund der bis dahin gewonnenen Erfahrungen zahlreiche Änderungen des GATT-Textes und umfassende organisatorische Neuregelungen vorschlug. Dieses ehrgeizige Vorhaben blieb weit-

gehend erfolglos, weil der amerikanische Kongreß der GATT-Reform – ähnlich wie vorher der Havanna-Charta – nicht zustimmte.

Konkretere Ergebnisse hatte dagegen der Versuch, in das GATT ein Sonderkapitel über handelspolitische Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer einzufügen. Nach mehrjährigen Verhandlungen verabschiedeten die GATT-Minister im Frühjahr 1965 den Text des GATT-Teils IV, der seit nunmehr elf Jahren die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im GATT bestimmt. Im Mittelpunkt der Neuregelung stehen Verpflichtungen der Industrieländer, soweit wie möglich die Zölle, die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und die Verbrauchssteuern auf Hauptausfuhrwaren der Entwicklungsländer zu beseitigen und gegenüber diesen Ländern keine neuen Handelshemmnisse anzuwenden. Die Industrieländer verzichten ferner grundsätzlich auf Gegenleistungen der Entwicklungsländer.

## Teil der GATT-Verhandlungen

Seit Anfang der siebziger Jahre hat auf internationaler Ebene eine Diskussion über die Zweckmäßigkeit einer erneuten Anpassung des GATT an die veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen begonnen. Diese Erörterungen fanden ihren Niederschlag in Ziffer 9 der GATT-Minister-Erklärung von Tokio vom 14. September 1973: „... Es sollen die Verbesserungen des internationalen Rahmens für den Welthandel erörtert werden, die im Lichte der Verhandlungsfortschritte wünschenswert erscheinen.“

Damit bilden die Überlegungen über eine Reform des GATT einen Teil des Verhandlungsstoffes der Tokio-Runde. Allerdings ist ausdrücklich klargestellt worden, daß es zu einer echten Reformdiskussion erst kommen kann, wenn die GATT-Verhandlungspartner Verhandlungsfortschritte erzielt haben. Die Europäische Gemeinschaft hatte in ihrem Globalkonzept für die GATT-Verhandlungen

---

*Jürgen Kühn, 47, ist Ministerialrat und Referent für Handelspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft. Die im Beitrag geäußerten Auffassungen geben seine persönliche Meinung wieder.*

vom 26. Juni 1973 zur Frage der GATT-Reform eine eher skeptische Haltung eingenommen. Im ersten Kapitel dieses Globalkonzepts, das sich mit den allgemeinen Zielen der Verhandlungen befaßt, bekräftigte die Gemeinschaft die große Bedeutung, die sie den GATT-Vorschriften beimißt, und äußerte Bedenken gegen Reformen, die zur Festlegung neuer restriktiver Bestimmungen führen könnten. Diese zurückhaltende Stellungnahme hat die Gemeinschaft jedoch nicht gehindert, in Tokio einer Diskussion über Verbesserungsmöglichkeiten des GATT zuzustimmen.

### **Amerikanische Verbesserungsanregungen**

Wesentliche Elemente der neuen GATT-Reformpläne haben ihren Ursprung in den USA. Hier hat der Kongreß im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Handelsgesetzes eine Reihe von Revisionsvorschlägen gemacht, die den amerikanischen Präsidenten und damit die US-Delegation bei der neuen GATT-Runde als Verhandlungsdirektiven binden. Im Handelsgesetz wird der Präsident aufgefordert, sobald wie möglich die notwendigen Schritte zu unternehmen, um Handelsabkommen, einschließlich des GATT, in Einklang mit den Grundsätzen eines offenen, nicht-diskriminierenden und fairen Welthandelssystems zu bringen. In diesem Zusammenhang werden zwölf spezifische Zielsetzungen aufgeführt. Dabei handelt es sich im einzelnen um folgende Themen:

- Eine Änderung des Entscheidungsprozesses des GATT mit dem Ziel einer besseren Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen.
- Die Revision der Schutzklauselregelung des Art. XIX GATT.
- Die Ausdehnung des GATT auf Handelsbedingungen, die gegenwärtig nicht vom GATT erfaßt werden.
- Die Annahme einer internationalen Klausel über faire Arbeitsbedingungen und öffentliche Anhörungsverfahren.
- Eine Revision der GATT-Bestimmungen über steuerliche Grenzanpassungsmaßnahmen.
- Die Revision der Zahlungsbilanzvorschriften des GATT, um Einfuhrzuschläge als die bevorzugte Methode von Einfuhrbeschränkungen anzuerkennen.
- Die Verbesserung der Bestimmungen über Ausfuhrkontrollen, den Zugang zu den Rohstoffen und Konsultationsvorschriften über Angebotsverknappungen.
- Die Einfügung multilateraler Verfahren über den Zugang zu den Rohstoffen.
- Eine Revision zwecks Schaffung von Verfahren für reguläre Konsultationen über den Welthandel

und zwecks Entscheidung über kommerzielle Streitigkeiten.

- Die Beseitigung der Sonder- und Gegenpräferenzen.
- Die internationale Regelung der Anwendung von Subventionen.
- Revisionen mit dem Ziel der Schaffung internationaler Abkommen über spezifische Waren im Rahmen des GATT einschließlich Mechanismen zur Streitschlichtung und Überwachungsgremien.

Soweit die Durchführung der Abkommen amerikanisches Recht ändert und derartige Abkommen nicht aufgrund vorheriger Ermächtigung verwirklicht werden, müssen sie vorher dem Kongreß zur Zustimmung vorgelegt werden.

### **Reformideen der Entwicklungsländer**

In eine wesentlich andere Richtung zielen die Vorstellungen der Entwicklungsländer. Ausgangspunkt ihrer Vorschläge ist die Überzeugung, daß das GATT zwar zu einem Interessenausgleich zwischen gleich starken Partnern beiträgt, die strukturellen Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aber nicht genügend berücksichtigt. In der Manila-Erklärung vom 7. Februar 1976 haben die Entwicklungsländer deshalb gefordert, daß die Reform des GATT, einschließlich des Teils IV, unmittelbar in Angriff genommen werden solle, um auf rechtlich bindender Basis eine differenzierende und günstigere Behandlung der Entwicklungsländer sicherzustellen und diese Grundsätze in bestehende oder künftige Kodizes einzufügen.

Vor dem Hintergrund dieser Stellungnahme einigten sich die Industrie- und Entwicklungsländer wenige Monate später anläßlich der 4. Welthandelskonferenz in Nairobi, dem Vorschlag zur „Verbesserung des internationalen Rahmens für die Durchführung des Welthandels, insbesondere bezüglich des Handels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und der differenzierenden und günstigeren Maßnahmen, die in diesem Handel angewandt werden sollen“ Beachtung zu schenken. Damit ist der Vorrang einer Überprüfung des GATT unter dem Aspekt der Stärkung der Position der Entwicklungsländer ausdrücklich anerkannt worden.

### **Brasilien als Vorreiter**

Die präzisesten Überlegungen über Richtung und Umfang einer Ergänzung des GATT in Richtung der Wünsche der Entwicklungsländer hat Brasilien angestellt. Das ist nicht überraschend, denn Brasilien war 1975 mit einer Ausfuhr von fast 9 Mrd. \$ und einer Einfuhr von 13,5 Mrd. \$ eines der am

stärksten am Außenhandel interessierten Entwicklungsländer. Schon im Herbst 1975, während der 7. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, befürwortete der brasilianische Außenminister Azeredo da Silveira die Aushandlung eines neuen „Allgemeinen Abkommens“, das in Ergänzung des GATT bindende Regelungen für den Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern enthalten sollte. Als Kernpunkt des Vorschlags wurde die Anerkennung der präferentiellen Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer als rechtlich bindendes Prinzip gefordert. Die Entwicklungsländer sollen Garantien erhalten für

- die Verbesserung des Zugangs zu den Märkten der Industrieländer;
- den Schutz der realen Preise ihrer Rohstoffausfuhren;
- den Schutz vor Marktmißbräuchen der transnationalen Gesellschaften;
- die Sicherung des Zugangs zu entwicklungs-wichtigen Einfuhrwaren und Technologien.

Im Austausch wurde den Industrieländern die angemessene Versorgung mit Rohstoffen und anderen Waren der Entwicklungsländer angeboten.

Prozedural steht das brasilianische Projekt in einem engen Zusammenhang mit den Plänen zur Umstrukturierung der Vereinten Nationen. Hier bildet der Wirtschafts- und Sozialbereich einen Schwerpunkt der Reorganisationswünsche der Entwicklungsländer, die generell daran interessiert sind, ihr Stimmengewicht bei weltwirtschaftlichen Verhandlungen stärker zum Tragen zu bringen. Diese Diskussionen beschränken sich nicht nur auf die VN-Organisationen im engeren Sinne, sondern erfassen auch das GATT, das zwar rechtlich keine Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist, faktisch aber so behandelt wird. Eine intensive Behandlung der brasilianischen Gedanken im Rahmen der Vereinten Nationen hätte bedeutet, daß Kernfragen des GATT von außen und nicht innerhalb des verantwortlichen Gremiums geregelt worden wären. Es war daher erfreulich, daß die VN-Debatte über den brasilianischen Vorschlag auf die 31. Generalversammlung der Vereinten Nationen im Herbst 1976 vertagt wurde, wodurch dem GATT die Gelegenheit geboten wurde, seinerseits die brasilianischen Überlegungen zu untersuchen.

#### Ansichten zur Präferenzfrage

Die Erörterungen des Vorschlags Brasiliens im GATT befinden sich in ihrer allerersten Phase. Kommt es zu einer positiven Entscheidung, so bedeutet dies eine Aufwertung des GATT innerhalb der Vereinten Nationen. Die Chancen einer derartigen Entwicklung stehen nicht schlecht. Im

Februar und im Juni 1976 beschäftigte sich die sogenannte „Gruppe der 18“ – der neue Lenkungsausschuß des GATT – mit den Möglichkeiten der Verbesserung des Verfahrens und des rechtlichen Rahmens des GATT. Auch wenn die Details dieser Diskussion nicht bekannt geworden sind, so kann man doch davon ausgehen, daß die Anliegen der Entwicklungsländer das Hauptthema der Diskussion bildeten. Es ist wahrscheinlich, daß im Vordergrund der Überlegungen die wichtigsten handelspolitischen Prioritäten der Entwicklungsländer, nämlich die stärkere Sicherung und Ausdehnung ihrer präferentiellen Stellung und der Verzicht auf Gegenleistungen gestanden haben.

Mit der Präferenzfrage hat sich das GATT seit 1963 befaßt. Damals war von den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Gewährung von Zollpräferenzen als Alternative zu dem damaligen Aktionsprogramm der Entwicklungsländer vorgeschlagen worden. Es bedurfte langer Diskussionen in der OECD, im GATT und in der UNCTAD, bis schließlich 1968 auf der 2. Welthandelskonferenz in Neu-Delhi ein Grundsatzbeschluß über die Schaffung des Systems allgemeiner Zollpräferenzen gefaßt wurde. Drei Jahre später, im Jahre 1971, setzte die Europäische Gemeinschaft als erster Welthandelspartner ihr Zollpräferenzsystem in Kraft, und fast gleichzeitig verabschiedete das GATT einen „Waiver“, der die Gewährung allgemeiner Zollpräferenzen als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip gestattete.

Dieser „Waiver“ ist bis heute die rechtliche Basis der allgemeinen Zollpräferenzen im GATT geblieben. Er enthält einen Hinweis auf die Erklärung der Industrieländer, daß die Einräumung der Zollpräferenzen keine bindende Verpflichtung darstellt und daß die Präferenzen einen zeitlich begrenzten Charakter haben. Der „Waiver“ bezieht sich ausdrücklich nur auf Zollpräferenzen. Hier setzen die Reformwünsche der Entwicklungsländer an: sie befürworten eine solidere rechtliche Verankerung der Präferenzen im Text des GATT und drängen gleichzeitig darauf, daß die Vorzugsbehandlung auf den gesamten nicht-tariflichen Bereich ausgedehnt wird.

#### Nicht gelöste Probleme

Beide Pläne werfen erhebliche Probleme auf. Kann der autonome und jederzeit widerrufbare Charakter der allgemeinen Zollpräferenzen aufrechterhalten bleiben, wenn die Zollpräferenzregelung für Entwicklungsländer gleichrangig mit dem Meistbegünstigungsprinzip in Art. I GATT erwähnt wird? Ist darüber hinaus eine Präferenzregelung für nicht-tarifliche Maßnahmen, wie Normen, Regierungskäufe oder Gesundheitsvorschriften, überhaupt durchführbar, wenn eine sachliche Differen-

zierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf den ersten Blick kaum möglich erscheint?

Auf diese Fragen wird in den kommenden GATT-Erörterungen eine Antwort gefunden werden müssen. Beide Seiten benötigen hierfür ein großes Ausmaß an handelspolitischer Phantasie und Kompromißbereitschaft, wenn die neuen Gedanken der Entwicklungsländer mit dem traditionellen GATT-Konzept verbunden werden sollen. Die jüngsten GATT-Entscheidungen bieten genügend Ansatzpunkte für pragmatische Lösungen. Die Minister-Erklärung von Tokio spricht sowohl von der Aufrechterhaltung und Verbesserung der allgemeinen Zollpräferenzen als auch von differenzierenden Vorzugsregelungen für Entwicklungsländer in geeigneten nicht-tariflichen Verhandlungsbereichen. Insoweit besteht zwischen den Reformwünschen der Entwicklungsländer und den multilateralen Handelsverhandlungen ein enger Zusammenhang.

#### **Forderungen zum Verzicht auf Gegenseitigkeit**

Der zweite Revisionspunkt der Entwicklungsländer, die Industrieländer sollten ihnen gegenüber künftig auf Gegenzugeständnisse verzichten, hat ebenfalls eine direkte Beziehung zu den multilateralen Handelsverhandlungen. Die uneingeschränkte Annahme dieses Grundsatzes hätte zur Folge, daß in Zukunft alle Entwicklungsländer, die an GATT-Runden teilnehmen, an den Verhandlungsergebnissen voll partizipieren, ohne eigene Konzessionen leisten zu müssen. In einem beschränkten Umfang ist dies schon jetzt in einer Anmerkung zu Art. XXXVIII Abs. 8 anerkannt: „Bei Handelsverhandlungen sollen keine Leistungen der weniger entwickelten Vertragsparteien erwartet werden, die mit ihren eigenen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen unvereinbar sind; hierbei ist die Entwicklung des Handels in der Vergangenheit zu berücksichtigen.“

Diese im Jahr 1965 verabschiedete Entscheidung genügt den Entwicklungsländern heute nicht mehr. Sie verlangen eine generelle Freistellung vom Prinzip der Gegenseitigkeit der GATT-Zugeständnisse und wollen selbst entscheiden, ob und welche Handelskonzessionen ihnen zumutbar sind. Auch hier wird es in den kommenden Verhandlungen darum gehen, allgemein akzeptable Formulierungen zu finden, die die beiderseitigen Beziehungen klarer als bisher widerspiegeln. Als eine Möglichkeit könnte eine deutlichere Differenzierung zwischen den Entwicklungsländern je nach ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand in Erwägung gezogen werden.

An diesem Punkt setzen die Gegenüberlegungen einer Reihe industrialisierter GATT-Länder an. Sie sind seit einiger Zeit über die wachsende

Wettbewerbsfähigkeit der sogenannten Schwellenländer besorgt, d. h. der Entwicklungsländer, die an der Schwelle zur vollen Industrialisierung stehen. Insbesondere bei bestimmten Fertigerzeugnissen haben diese Länder inzwischen eine Exportkraft erreicht, die es angezeigt erscheinen läßt, über ihre künftige handelspolitische Behandlung weiter nachzudenken. Der GATT-Tradition entspricht es, auf stark ausfuhrorientierte Länder einen Einfluß in Richtung größerer Marktöffnung im Innern auszuüben. Das entspricht nicht nur den Außenhandelsbelangen der Partnerländer, sondern auch dem eigenen wohlverstandenen Interesse des betroffenen Landes. Der japanische Fall könnte in einigen Jahren als Beispiel für die Behandlung der Schwellenländer gelten. Die Europäische Gemeinschaft hat sich in ihrem Globalkonzept für die Tokio-Runde die Möglichkeit unterschiedlicher Zugeständnisse oder Gegenforderungen je nach dem Entwicklungsstand der Entwicklungsländer vorbehalten. Die Verhandlungen der nächsten Monate werden zeigen, ob eine wirtschaftlich sinnvolle Differenzierung praktisch durchführbar ist oder ob auch im GATT die Solidarität aller Entwicklungsländer den stärkeren Faktor darstellt.

#### **Testcharakter der GATT-Reform**

Erfolg oder Mißerfolg der Bemühungen um eine Anpassung des GATT an die jüngsten Welthandelsentwicklungen lassen sich nur schwer vorher-sagen. Sicherlich werden sich nicht alle Pläne, die jetzt Gegenstand der Diskussion sind, verwirklichen lassen. Das GATT hat jedoch nur dann eine Zukunftschance, wenn es flexibel und pragmatisch auf die Herausforderungen der siebziger Jahre reagiert.

Von 1970 bis 1975 ist der Wert der Weltausfuhr von 313 Mrd. \$ auf 880 Mrd. \$ angestiegen. Auch wenn ein wesentlicher Teil dieser Expansion auf inflationären Preissteigerungen beruht, so vollzogen sich während der letzten Jahre im Welthandel doch derartig tiefgreifende Veränderungen, daß eine Überprüfung der Funktionsfähigkeit des GATT notwendig ist. Viele Fachleute betrachten das GATT als Symbol einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Welthandels. Soll es diese Rolle auch weiterhin wahren, kann es nicht starr an den Regeln des Jahres 1947 festhalten. Andererseits wäre es bestimmt falsch, bewährte Welthandelsprinzipien nur deshalb aufzugeben, weil sie vor fast 30 Jahren in Kraft getreten sind. Ähnlich wie bei früheren GATT-Revisionen wird man auch diesmal behutsam und unter realistischer Einschätzung der Zugeständnismöglichkeiten, jedoch mit einer klaren Erkenntnis der weltwirtschaftlichen Auswirkungen, vorgehen müssen.