

Kühn, Jürgen

Article — Digitized Version

GATT und neue Weltwirtschaftsordnung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kühn, Jürgen (1975) : GATT und neue Weltwirtschaftsordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 10, pp. 516-519

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134872>

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.

GATT und neue Weltwirtschaftsordnung

Jürgen Kühn, Bonn

Das GATT und die neue Weltwirtschaftsordnung, wie sie die 6. und 7. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen definiert haben, scheinen auf den ersten Blick in einem deutlichen Gegensatz zueinander zu stehen. Während das GATT das Symbol einer marktwirtschaftlichen Gestaltung der Welt handelsbeziehungen ist, zielt die neue Weltwirtschaftsordnung darauf ab, das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern durch mehr oder weniger starke Eingriffe in den Marktmechanismus abzubauen.

Das bestehende Ungleichgewicht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen beruht nach Auffassung der Befürworter der neuen Weltwirtschaftsordnung zu einem wesentlichen Teil auf der mangelnden Leistungsfähigkeit der überkommenen internationalen Organisationen, zu denen insbesondere das GATT als Nachkriegsgründung des Jahres 1947 gehört. Der traditionelle Charakter der Zielsetzungen des GATT zeigt sich schon in der Präambel des Abkommens. Dort ist von der Erhöhung des Lebensstandards und der Sicherung der Vollbeschäftigung die Rede, ferner von einem hohen und ständig zunehmenden Volumen des Realeinkommens sowie der effektiven Nachfrage, und abschließend wird eine volle Verwertung der Hilfsquellen der Welt sowie eine Steigerung der Produktion und des Warenaustauschs angestrebt.

Demgegenüber beginnt die Präambel der einstimmig angenommenen Schlußresolution der 7. Sondergeneralversammlung mit dem Ausdruck der Entschlossenheit, Unrecht und Ungleichheit zu beseitigen, sie nennt die beschleunigte Entwicklung der Entwicklungsländer als ein entscheidendes Element der Förderung des Friedens und der Sicherheit in der Welt, sie verweist auf die Bedeutung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Staaten und bezeichnet schließlich die Stärkung der Fähigkeit der Entwicklungsländer, einzeln oder gemeinschaftlich ihre Entwicklung voranzutreiben, als Hauptziel der neuen Weltwirtschaftsordnung.

Ministerialrat Jürgen Kühn, 46, ist Referent für Handelspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft.

Bestätigen diese Vergleiche tatsächlich den Widerspruch zwischen GATT und neuer Weltwirtschaftsordnung, oder sind sorgfältigere Analysen beider Organisationsformen erforderlich, ehe endgültige Schlußfolgerungen gezogen werden können? Für das Verhältnis zwischen GATT und neuer Weltwirtschaftsordnung kommt es wahrscheinlich nicht so sehr auf den Konflikt zwischen den ursprünglichen Zweckbestimmungen als vielmehr auf die tatsächliche Ausrichtung der praktischen Arbeiten an. Im Mittelpunkt der nachstehenden Ausführungen steht deshalb der Versuch, die Ausrichtung der Tätigkeit des GATT gegenüber den Entwicklungsländern darzustellen und in Beziehung zur neuen Weltwirtschaftsordnung zu setzen.

Die Entwicklungsländer und das GATT

Während die Havanna-Charta von 1948 zahlreiche Bestimmungen über den Handel der Entwicklungsländer aufwies, z. B. über Rohstoffabkommen, wirtschaftliche Entwicklung und restriktive Geschäftspraktiken, beschränkte sich das im Herbst 1947 gezeichnete GATT im wesentlichen auf rein kommerzielle Regelungen. Lediglich Artikel XVIII des ursprünglichen GATT-Textes enthielt komplizierte Verfahrensbestimmungen zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung, die indessen keine große praktische Bedeutung erlangten. Die unterschiedliche Betonung des Entwicklungsaspekts in der Havanna-Charta und im GATT wird von manchen Beobachtern als Hauptgrund dafür angesehen, daß die Havanna-Charta, die wegen der ablehnenden Haltung des amerikanischen Kongresses niemals in Kraft getreten ist, von vielen Entwicklungsländern gezeichnet wurde, das GATT dagegen nur von zehn. Dieser Geburtsfehler des GATT hat dessen entwicklungspolitische Beurteilung bis heute beeinflusst, obwohl sich die Situa-

tion der Entwicklungsländer im GATT seit 1947 wesentlich veränderte.

1954/55 wurde der Artikel XVIII über die wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen einer Revisionskonferenz vollständig umformuliert, so daß er eine brauchbare Grundlage für handelspolitische Schutzmaßnahmen der Entwicklungsländer bildete. Weitergehende Vorschläge, z. B. über Rohstoffabkommen und Präferenzen, blieben dagegen unberücksichtigt, doch führten die Folgediskussionen zur Einsetzung einer Sachverständigenengruppe, die 1958 den sog. Haberler-Bericht mit einer Reihe von Empfehlungen zur Ausweitung des Welthandels vorlegte.

Um diese Empfehlungen in die Tat umzusetzen, bildeten die GATT-Vertragsparteien drei Ausschüsse, von denen der Ausschuß III erstmals ausschließlich mit den Problemen der Beseitigung von Handelshemmnissen gegenüber den Exporten der Entwicklungsländer beauftragt wurde. Dieser Ausschuß hat von 1959 bis 1963 Pionierarbeit zur Aufhellung der handelspolitischen Lage der Entwicklungsländer geleistet. Hier wurden die Probleme der Hauptausfuhrgüter der Entwicklungsländer analysiert, die handelspolitischen Aspekte von Entwicklungsplänen erörtert und neue Wege, z. B. die Schaffung des Internationalen Handelszentrums oder die Einführung allgemeiner Zollpräferenzen, vorgeschlagen. Diese Aktivitäten gipfelten in einem Aktionsprogramm, das 1963 von einer GATT-Ministertagung verabschiedet wurde. Hier zeigte sich allerdings auch zum ersten Mal, daß kein Industrieland die handelspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer ohne Einschränkung akzeptieren konnte, sondern daß die wesentliche Einigung lediglich in der Einsetzung eines Aktionsausschusses und dem Auftrag zur Erarbeitung eines neuen Entwicklungs-Kapitels im GATT-Text bestand.

Seit 1964 sind die entwicklungspolitischen Arbeiten des GATT dann von der Herausforderung durch die UNCTAD bestimmt worden. Ein positives Resultat dieser Konkurrenz war die relativ schnelle Verabschiedung des GATT-Kapitels IV, das seit 1965 den rechtlichen Rahmen der handelspolitischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern abgibt.

Kernstück dieses neuen GATT-Abschnitts ist die Verpflichtung der Industrieländer, soweit möglich die Zölle, die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und die Verbrauchsteuern bei den Hauptausfuhrwaren der Entwicklungsländer zu beseitigen und keine neuen Handelshindernisse einzuführen. Bei Meinungsverschiedenheiten sollen Konsultationen abgehalten werden. Das neue Kapitel enthält einen grundsätzlichen Verzicht auf handelspolitische Gegenleistungen der Entwick-

lungsländer für Konzessionen der Industrieländer, sieht aber keine Abkehr vom Prinzip der Meistbegünstigung vor. Die rechtliche Billigung des allgemeinen Zollpräferenzsystems durch das GATT erfolgte erst 1971, nachdem die politische Initiative hierzu schon 1968 von der UNCTAD ergriffen worden war.

Handelsförderung durch GATT-Runden

Neben der Wahrung des internationalen Liberalisierungsstandes ist eine der Hauptaufgaben des GATT die Durchführung multilateraler Verhandlungsrunden zur Senkung der Zölle und zum Abbau sonstiger Handelshemmnisse. Von 1947 bis 1967 haben sechs GATT-Runden stattgefunden, und seit 1973 ist eine siebte, die sog. Tokio-Runde, im Gange. An allen diesen Verhandlungen waren die Entwicklungsländer in unterschiedlichem Umfang beteiligt. Aus der Struktur des Welthandels ergab sich, daß die meisten Zugeständnisse Halb- und Fertigwaren der Industrieländer betrafen (diese Ausfuhr stellen mehr als die Hälfte der gesamten Weltausfuhr). Die Konzessionen der Industrieländer kamen jedoch aufgrund der Meistbegünstigungsklausel auch den Entwicklungsländern zugute. Insbesondere die Zollsenkungen der Dillon- und der Kennedy-Runde, die ein Handelsvolumen von 4,9 Mrd. Dollar bzw. 40 Mrd. Dollar umfaßten, bedeuteten für die Entwicklungsländer eine wesentliche Unterstützung beim Absatz ihrer Industrieerzeugnisse. Die Ergebnisse der Zollsenkungen des GATT lassen sich z. B. aus der Einfuhrstatistik der Industrieländer ablesen.

Tabelle 1
Halb- und Fertigwareneinfuhr der Industrieländer
(jährliche Zuwachsrate des Wertes)

Herkunft	1962-1972	1973	1974 1)
Welt	+ 14 %	+ 34 %	+ 26 %
Entwicklungsländer	+ 15 %	+ 57 %	+ 39 %

1) Erste 9 Monate.

Quelle: UNCTAD Dok. TD/B/C.2/140 u. 154.

Daß es sich bei den Ergebnissen der Entwicklungsländer nicht nur um Preissteigerungen, sondern auch um eine effektive Erhöhung der Exportmenge handelte, zeigt die folgende Übersicht:

Tabelle 2
Volumen der Fertigwareneinfuhr der Industrieländer aus Entwicklungsländern
(jährliche Zuwachsrate)

1961-1970	+ 10,1 %
1971-1973	+ 20,4 %

Quelle: World Economic Survey, 1974, Part One, Tabelle 42.

Die Ausfuhrsteigerung der letzten Jahre erstreckte sich auf alle wesentlichen Industrieerzeugnisse der Entwicklungsländer.

Tabelle 3
Fertigwareneinfuhr der Industrieländer
aus Entwicklungsländern

	Wert 1973 (Mrd. Dollar)	Jährl. Zuwachsrate 1970-1973
Bekleidung	3,4	42 %
Garne u. Gewebe	2,5	39 %
Elektr. Maschinen	2,3	63 %
Möbel	1,0	53 %
Sonst. Maschinen	0,5	59 %
Schuhe	0,5	53 %

Quelle: World Economic Survey, 1974, Part One, Tabelle 43.

Natürlich profitierte von diesen Handelsvorteilen nur eine kleine Zahl der Entwicklungsländer, die bereits über eine ausreichende industrielle Ausfuhrkapazität verfügen. Die UNCTAD hat als Fertigwarenxporture die Entwicklungsländer bezeichnet, deren industrielle Ausfuhren mehr als ein Drittel ihrer Gesamtausfuhren ausmachen und die einen Wert von mindestens 50 Mill. Dollar erreichen. Dies galt 1973 für sieben Entwicklungsländer (Hongkong, Israel, Korea, Libanon, Malta, Mexiko und Singapur). Immerhin gelang es den Entwicklungsländern, ihren Anteil an der Halb- und Fertigwareneinfuhr der Industrieländer von 4,1 % im Jahr 1962 auf 8,8 % im Jahr 1973 zu steigern und 1973 einen neuen Rekord ihrer Industriegüterexporte mit einer Höhe von 18 Mrd. Dollar, d. h. dem doppelten Wert von 1971, zu erreichen.

Kritiker des GATT verweisen gegenüber diesen Daten auf die niedrige Ausgangsbasis der Entwicklungsländer und deren ungleich größere Devisenbedürfnisse. Gleichwohl kann der Beitrag des GATT zur Steigerung der Industriegüterausfuhr der Entwicklungsländer nicht als völlig unerheblich abgetan werden. Auch wenn die jüngste Exportentwicklung dieser Länder teilweise auf den seit 1971 gewährten Zollpräferenzen beruht, so ist die überproportionale Steigerung der Halb- und Fertigwarenausfuhr der Entwicklungsländer von 1962 bis 1972 ein Indiz für die handelsfördernden Auswirkungen der GATT-Runden.

Vor dem nüchternen Hintergrund der GATT-Aktivitäten überraschen die Beschlüsse der 6. und 7. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen durch ihren politischen Charakter. Die Erklärung über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung der 6. Sondergeneralversammlung bezeichnet die bestehende Weltwirtschaftsordnung als ein System, das zu einem Zeitpunkt geschaffen wurde, als die meisten Entwicklungsländer nicht als unabhängige Staaten existierten, und das die Ungleichheit verewigt. Die weltwirtschaftlichen Krisen seit 1970 hätten zu Wandlungen im Kräfteverhältnis der Welt geführt, die es erforderlich machten, daß die Entwicklungsländer uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Formulierung und Anwendung aller internationalen Entscheidungen teilnehmen. Die internationale Zusammenarbeit bei der Entwicklung sei eine gemeinsame Pflicht aller Länder. Im handelspolitischen Abschnitt konzentrieren sich die UN-Dokumente über die neue Weltwirtschaftsordnung auf den Rohstoffsektor, der für die meisten Entwicklungsländer nach wie vor die Grundlage der wirtschaftlichen Existenz darstellt. Das Schwergewicht der Forderungen nach Preisindexierung, Rohstoffabkommen, Erlösstabilisierung und Verbesserung der „Terms of Trade“ berührt das Aufgabengebiet des GATT, wie es sich in fast 30 Jahren entwickelt hat, nur am Rande. Selbstverständlich kann es für ein Welthandelsgremium wie das GATT nicht ohne Einfluß bleiben, wenn die Aus- und Einfuhr von Rohstoffen dirigistischen Eingriffen unterworfen wird, doch hat das GATT diesen Themenkreis von Anfang an den zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen überlassen. Das GATT könnte allenfalls mittelbar, d. h. durch die Aushandlung neuer Liberalisierungsmaßnahmen, den Nutzen eines freien und unreglementierten Welthandelssystems demonstrieren.

Wechselbeziehungen in den Kernfragen

Direkte Wechselbeziehungen zwischen dem GATT und den Beschlüssen der 6. und 7. Sondergeneralversammlung bestehen dagegen in den Kernfragen der multilateralen Handelspolitik, wie der Erweiterung des Grundsatzes der Präferenzen, der Stillhalteverpflichtung und den Ausgleichszöllen.

Wir suchen laufend	Zur Zeit besonders:	<p>„Journalfranz“ Arnulf Liebing</p> <p>87 Würzburg 2, Postfach 1136 Werner-von-Siemens-Straße 5</p>
wissenschaftliche ZEITSCHRIFTEN	<p>Weltwirtschaftl. Archiv Wirtschaftsdienst Die Weltwirtschaft Konjunkturpolitik</p>	
in Serien und Einzelbänden aller Gebiete		

Während die Dokumente der 6. Sondergeneralversammlung die Notwendigkeit einer präferentiellen Behandlung der Entwicklungsländer auf allen Gebieten internationaler Wirtschaftszusammenarbeit nur allgemein hervorheben, enthält die Schlußresolution der 7. Sondergeneralversammlung präzise Feststellungen über die Stillhalteverpflichtung und über differenzierende Sonderregelungen zugunsten der Entwicklungsländer bei nicht-tariflichen Maßnahmen und Ausgleichszöllen. Die exakten Formulierungen der 7. Sondergeneralversammlung bauen hier auf den generellen Richtlinien der vorangegangenen Tagung auf und ergänzen sie in Form klarer Direktiven für die Außenwirtschaftspolitik der Industrieländer. Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung, daß in der Stillhalteverpflichtung auf frühere Übereinstimmungen und Interpretationen verwiesen wird und daß die differenzierende Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer bei nicht-tariflichen Maßnahmen und Ausgleichszöllen nur dort erfolgen soll, wo dies möglich und angemessen ist. Die jüngsten UN-Dokumente über die neue Weltwirtschaftsordnung spiegeln also in den Aussagen über die Handelsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern jenen Realismus wider, der die Tätigkeit des GATT kennzeichnet.

Tokio-Runde als Testfall

Wie haben die vor zwei Jahren begonnenen multilateralen Handelsverhandlungen auf die neuen Herausforderungen der Entwicklungsländer reagiert? Die Tokio-Erklärung vom September 1973 enthält eine Reihe von Grundsätzen über die Beteiligung der Entwicklungsländer an den Verhandlungen:

- Die Verhandlungen sollen zu zusätzlichen Vorteilen für die Entwicklungsländer führen.
- Die Möglichkeiten einer Beteiligung dieser Länder an der Ausweitung des Welthandels werden verbessert.
- Der Zugang zu den Absatzmärkten soll für die Hauptausfuhrwaren der Entwicklungsländer wesentlich erleichtert werden.
- Soweit angemessen, sollen Maßnahmen zur Erreichung stabiler, gerechter und auskömmlicher Rohstoffpreise ergriffen werden.
- Die tropischen Produkte genießen einen besonderen Vorrang.
- Besondere Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei deren Bemühungen zur Steigerung ihrer Ausfuhrerlöse und zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und in geeigneten Fällen die Anerkennung einer vorrangigen Bedeutung für den Waren- und Sektorenbereich der Entwicklungsländer.

Differenzierende Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer in geeigneten Verhandlungsbereichen.

Das allgemeine Zollpräferenzsystem bleibt aufrechterhalten und wird verbessert.

Die Industrieländer haben erneut auf unzumutbare Gegenleistungen der Entwicklungsländer verzichtet und die Notwendigkeit von Sondervorteilen für die am wenigsten entwickelten Länder anerkannt.

Diese Prinzipien gelten für alle Verhandlungsbereiche, also nicht nur für die Zölle, sondern auch für nicht-tarifliche Maßnahmen, die Landwirtschaft, die Schutzklausel und die Sektorenverhandlungen. Der GATT-Handelsverhandlungsausschuß ist mit der Ausarbeitung der erforderlichen Verfahrensregeln, einschließlich der Sonderregeln für Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, beauftragt worden. Obwohl in Tokio der Wunsch nach einer Beendigung der Verhandlungen im Jahre 1975 geäußert worden war, haben die eigentlichen Verhandlungen infolge der Verzögerung der Verabschiedung des amerikanischen Handelsgesetzes erst im Frühjahr 1975 begonnen und bis jetzt noch keine konkreten Ergebnisse gebracht. Im Augenblick stehen die tropischen Erzeugnisse im Mittelpunkt des allgemeinen Interesses. Wenn es gelingt, hier bis zum Jahreswechsel 1975/76 erste Resultate zu erzielen, wäre dies gerade gegenüber den Entwicklungsländern ein Beweis für die Leistungsfähigkeit des GATT in einer veränderten weltwirtschaftlichen Umgebung. Andernfalls könnte die schon jetzt vorhandene Ungeduld vieler Entwicklungsländer dazu führen, daß die Verhandlungsplattform des GATT verlassen und in anderen Organisationen ein stärkerer, politischer Druck ausgeübt wird.

Universaler Charakter des GATT

Ein Zeichen für die Anziehungskraft des GATT als einziges Gremium für internationale Handelsverhandlungen ist die große Zahl der Teilnehmer an den multilateralen Handelsverhandlungen. Die Zahl der Verhandlungspartner der Tokio-Runde ist mit 90 Staaten fast doppelt so groß wie die der Kennedy-Runde (51 Länder). Während damals nur 19 Entwicklungsländer die Schlußakte zeichneten, sind jetzt rund zwei Drittel der Teilnehmer Entwicklungsländer, darunter zahlreiche Staaten, die dem GATT nicht angehören (z. B. Äthiopien, Kolumbien, Sudan, Bolivien, Mexiko, Venezuela, Irak, Iran und Thailand). Diese Länder erwarten von ihrer Entscheidung direkte Vorteile, die möglichst bald ihre Ausfuhrsituation günstig beeinflussen sollen. Das GATT muß diesem Vertrauen – vielleicht noch stärker als in der Vergangenheit – Rechnung tragen, wenn es seinen Platz im internationalen Bereich behaupten will.