

zugleich unter der Notwendigkeit, sein Verhalten selbst zu bestimmen. Dies ist aber nur möglich, wenn er in eins damit frei ist. Freiheit, die dem Menschen also mitgegeben ist, kann nicht erst durch den Staat begründet, wohl aber durch ihn entzogen werden. Als solche ist sie daher ein vor dem Staat und seinen Gesetzen stehendes Gut. Damit dieses Gut jedoch jedem zuteil wird, bedarf es einer gesetzlichen Normierung, denn nur durch eine solche besteht Gewähr dafür, daß es dem einzelnen erhalten und gesichert bleibt. Einen nicht unerheblichen Ansporn dazu, daß die Staaten dem Individuum Freiheitsrechte einräumen und zugleich durch die Rechtsordnung sichern, üben - wegen der beschriebenen Wirkung - nicht zuletzt die Berichte über die Entwicklung der Menschenrechte und ihre Veröffentlichung in den Jahrbüchern aus. Insoweit erfüllen diese also eine Funktion, die weit über die einer bloßen Informationsquelle hinausgeht.

**Anmerkungen:**

- 1 Resolution 217 (III) vom 10. Dezember 1948, in: General Assembly Official Records, 3. Session Part I, Resolutions, S. 71-77. - Deutscher Text siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 1 f.
- 2 Journal of the Economic and Social Council, First Year, Nr. 29, S. 521; vgl. auch Resolution 303 H (XI) vom 9. August 1950 über das Yearbook on Human Rights.
- 3 Vgl. Resolution 624 B (XXII) vom 1. August 1956 des Wirtschafts- und Sozialrats.
- 4 Deutscher Text siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 193 ff.
- 5 In zwei vor norwegischen Gerichten ausgetragenen gleichgelagerten Streitfällen dieser Art handelte es sich jedoch nicht um Zwangsarbeit, so daß schon deshalb die Anwendbarkeit der Konvention nicht eingehend geprüft zu werden brauchte. Bemerkenswert ist jedoch, daß das norwegische Höchstgericht entgegen der Rechtsprechungstradition in seinen Entscheidungsgründen überhaupt auf die MRK und damit auf Vertragsrecht eingegangen ist. Dem Sachverhalt zufolge genügte es allerdings auch nur auszuführen, daß das angefochtene Gesetz dem Artikel 4 MRK nicht entgegensteht (Urteil v. 28. März 1966, Norsk Rettstidende 1966 Del II, S. 476).
- 6 Über die Verwendungsarten von Berichten als Kontrollinstrument vgl. Kopelmanas, Lazare: Le contrôle international, in: Recueil des Cours, 1950 II S. 59-147 (95 ff.) sowie Hahn, Hugo J.: Internationale Kontrolle, in: Archiv des Völkerrechts, 7. Band (1958/59) S. 88-112.

# Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen

## Die Zollpräferenzen als zentrales Thema

JOSEF BAUMGARTNER  
Regierungsrat

### I. Allgemeines

Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (WHK, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) fand vom 1. Februar bis 29. März 1968 in New Delhi statt. Nach der Ersten UNCTAD-Konferenz<sup>1</sup> des Jahres 1964 war es die zweite weltweite Auseinandersetzung zwischen dem »reichen Norden« und dem »armen Süden«, zwischen den Industrieländern des Westens und des Ostens und den Entwicklungsländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. 132 Länder, nämlich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sowie der IAEO, waren durch über 1600 Delegierte vertreten. Hinzu kamen noch Vertreter von internationalen staatlichen und privaten Wirtschaftsorganisationen. Die deutsche Delegation bestand aus ca. 30 Mitgliedern. In den ersten Tagen wurde sie angeführt von Bundeswirtschaftsminister Professor Schiller, der auch als solcher in der Generaldebatte eine Ansprache hielt, bzw. von Staatssekretär Lahr vom Auswärtigen Amt. Die ständige deutsche Delegationsleitung lag bei Botschafter a. D. Weber vom Auswärtigen Amt, der in gleicher Weise schon während der Ersten Welthandelskonferenz amtierte, und bei seinem Vertreter Ministerialrat Dr. Schulz vom Bundeswirtschaftsministerium.

Die Konferenz war von den einzelnen regionalen Gruppen sorgfältig vorbereitet worden. Die Entwicklungsländer hatten ihre Marschroute im Herbst vergangenen Jahres auf der Konferenz von Algier festgelegt. Ihre Vorstellungen waren in der sogenannten »Charta von Algier« präzisiert, die der Welthandelskonferenz als offizielles Dokument vorgelegt wurde und dort eine wichtige Rolle spielte<sup>2</sup>.

Die Industrieländer des Westens hatten sich im Rahmen der OECD laufend koordiniert. Sie gingen insgesamt gesehen in die Zweite Welthandelskonferenz besser vorbereitet als in die Erste. Dies zeigte sich deutlich in der Frage der Zollpräferenzen, in der sie sich auf der OECD-Ministerratstagung vom 30. November / 1. Dezember 1967 auf eine Reihe von »Grundsätzen und wesentlichen Elementen« eines allgemeinen Zollpräferenzsystems einigten, basierend auf dem Bericht einer OECD-Sondergruppe, der der Konferenz ebenfalls als offizielles Dokument vorlag<sup>3</sup>.

In einer umfangreichen, durch die 5. Tagung des Handels- und Entwicklungsrats, dem ständigen Organ der Welthandelskonferenz, sorgfältig vorbereiteten Tagesordnung wurden im

Plenum sowie in fünf Kommissionen und in drei Arbeitsgruppen all die Themen behandelt, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer von Bedeutung sind. Das Schwergewicht lag auf den in den drei ersten Kommissionen behandelten Fragen: Grundstoffprobleme, Förderung der Halb- und Fertigwarenexporte (hauptsächlich Zollpräferenzen) und finanzielle Fragen. Auch diese Konferenz hat gezeigt, daß es bei einer so großen Zahl von teilnehmenden Staaten schwer ist, zu greifbaren Ergebnissen zu kommen, zumal ein Fortschritt meist von den am restriktivsten eingestellten Ländern abhängt.

Die ersten drei Wochen der Konferenz galten fast ausschließlich den Grundsatzklärungen: in ihnen war nicht allzuviel Konkretes enthalten. Die eigentliche Sacharbeit erfolgte sodann in den fünf Kommissionen und in den drei Arbeitsgruppen. Aus arbeitstechnischen Gründen wurden im Verlauf der Konferenz bei den Vorsitzenden der einzelnen Kommissionen informelle Kontaktgruppen mit beschränkter Teilnehmerzahl gebildet. In einigen Kernpunkten war eine Einigung sogar erst möglich, als in den letzten Tagen abwechselnd beim Präsidenten der Konferenz, dem Inder Dinesh Singh, und beim Generalsekretär der UNCTAD, Professor Raoul Prebisch, ein sehr begrenzter Teilnehmerkreis die Beratungen auf hoher politischer Ebene führte (sog. »Himalaya-Ausschuß«).

Es ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung, sich kritisch mit dem Gesamtergebnis der Mammutkonferenz auseinanderzusetzen. Hierzu sind umfangreichere Arbeiten erforderlich<sup>4</sup>. Unsere Ausführungen gelten jedoch einem zentralen Problem der Zweiten Welthandelskonferenz: der *Gewährung von allgemeinen, nicht diskriminierenden Zollpräferenzen durch die Industrieländer an die Entwicklungsländer*. Um die Bedeutung dieses Themas abschätzen zu können, ist es zweckmäßig, einen Blick auf die anderen zentralen Themen zu werfen.

Nach wie vor findet die unmittelbare *finanzielle Hilfe* das große Interesse der Entwicklungsländer, wenn sich auch immer mehr die Überzeugung durchsetzt, daß durch sie allein keine grundlegende Änderung des Wohlstandsgefälles zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern erfolgen kann. Es hat sich gezeigt, daß eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Wachstumsrate der Entwicklungsländer um 5 vH, wie es das Ziel des ersten Entwicklungsjahrzehnts (1960 bis 1970) ist, nicht annähernd realisierbar ist. Im

Gegenteil betrachtet man die Statistiken über die Entwicklung des Volkseinkommens pro Kopf, so kommt man zu der Feststellung, daß die Reichen reicher und die Armen ärmer geworden sind. Die finanzielle Hilfe, öffentliche und private zusammengekommen, hat in den letzten Jahren auf einem Niveau von ca. 11 Milliarden Dollar stagniert. So ist es nicht verwunderlich, daß sich der Druck auf vermehrte finanzielle Leistungen verstärkte. Die Mehrzahl der Industrieländer hat das auf der Ersten Welthandelskonferenz gesetzte Ziel, 1 vH ihres Volkseinkommens als Finanzhilfe für die Entwicklungsländer abzugeben, nicht erreicht. Die finanzielle Lage der Entwicklungsländer verschlechterte sich insofern zunehmend, als die Zins- und Tilgungszahlungen für erhaltene Darlehen zu abnehmenden Nettokapitaleinstellungen führen. Die Entwicklungsländer traten daher die Flucht nach vorn an, indem sie als Basis für die 1-vH-Leistung der Industrieländer das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen forderten. Zusammen mit weiteren Änderungen im Berechnungsmodus hätte die Erfüllung dieser Forderungen in etwa eine Verdreifachung der gegenwärtigen finanziellen Leistungen der Industrieländer bedeutet. Wenn sich die Industrieländer der Umstellung der Berechnungsgrundlage auf das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen, allerdings in erheblich abgeschwächter Form und ohne zeitliche Terminierung, gebeugt haben, so geschah dies aus dem politischen Kalkül, die Konferenz vor einem Scheitern zu bewahren. Die Empfehlungen der UNCTAD haben zudem keinen völkerrechtlichen, wenn auch immerhin einen politisch-moralisch verpflichtenden Charakter. Es ist nicht zu erwarten, daß die Mehrzahl der Industrieländer bereits in den nächsten Jahren dieser Empfehlung wird nachkommen können.

Der einseitig auf Roh- und Grundstoffe ausgerichteten Struktur der meisten Entwicklungsländer entsprechend, kommt den *Grundstoffproblemen* auf dem Handelssektor nach wie vor Priorität zu. Rund 80 vH aller Ausfuhren entfallen hierauf. Dabei sind viele Entwicklungsländer auf nur wenige Produkte konzentriert. Hierin liegt eine der wesentlichen Ursachen der relativen Stagnation ihrer Exporterlöse und damit ihres Wirtschaftswachstums. Die Konferenz hat sich auf ein Aktionsprogramm für die weitere Behandlung der Probleme von insgesamt 19 Grundstoffen geeinigt. Nur für Kakao und Zucker ist der Abschluß von *Rohstoffabkommen* vorgesehen. Für eine Reihe weiterer Grundstoffe (Kautschuk, Öle und Fette u. a.) wurden verstärkte Konsultationen vereinbart. In den Entschlüssen über andere Grundstofffragen wie Diversifizierung, Marktausgleichslager u. a. ist eine weitere Prüfung festgelegt worden.

In der Frage der Gewährung von *Zollpräferenzen* wurde in den letzten Konferenztagen der Grundsatz einer Sonderbehandlung der Halb- und Fertigwarenexporte der Entwicklungsländer allgemein anerkannt. Das bedeutet einen Bruch mit dem traditionellen Meistbegünstigungs- und Reziprozitätsprinzip des GATT zugunsten der Entwicklungsländer. Ein Sonderausschuß wurde mit der Festlegung der Einzelheiten eines allgemeinen Präferenzsystems beauftragt. Er soll im November dieses Jahres seine Arbeit aufnehmen und dem Handels- und Entwicklungsrat über das Ergebnis berichten. Ein fester Termin für die Einführung des Präferenzsystems, etwa zum 1. Januar 1969, wie es die Entwicklungsländer anstrebten, konnte nicht vereinbart werden. In der Entschlußung zu den Zollpräferenzen, die nur eine Schreibmaschinenseite umfaßt, ist nur noch von der Hoffnung einer Reihe von Ländern die Rede, daß die Präferenzen 1970 in Kraft treten können.

## II. Der Wandel in der Beurteilung der Zollpräferenzen

Trotz des geringen Anteils der industriellen Halb- und Fertigwaren an den Gesamtexporten der Entwicklungsländer hat sich deren Interesse auf ihre präferenzierte Einfuhr in die Märkte der Industrieländer konzentriert. Die Schlußakte der

Ersten Welthandelskonferenz enthielt im achten allgemeinen Prinzip die Empfehlung, alle Industrieländer sollten allen Entwicklungsländern für alle Halb- und Fertigwaren in unbegrenzter Höhe vollständige Zollfreiheit einräumen. Da es sich hier in den Augen der westlichen Industrieländer um unerfüllbare Maximalforderungen handelte, lehnten sie die Empfehlung ab oder enthielten sich der Stimme. Im westlichen Lager herrschte seinerzeit noch Uneinigkeit über das Prinzip. Die EWG-Staaten und Großbritannien hießen den Präferenzgedanken prinzipiell gut. Die USA, Japan, die Schweiz und die skandinavischen Ländern lehnten ihn ab; sie begründeten ihre negative Einstellung im wesentlichen durch folgende Argumente, die sich auch ganz allgemein gegen Präferenzen vorbringen lassen<sup>5</sup>:

1. Präferenzen bedeuten eine Abkehr vom Prinzip der Zollmeistbegünstigung, das das GATT beherrscht und das sich als äußerst brauchbares Instrument zur Ausweitung des Welthandels nach dem Zweiten Weltkrieg erwiesen hat.
2. Der Nutzen von Zollpräferenzen ist sehr zweifelhaft. Es ist bisher nicht gelungen, eindeutig den Nutzen von Zollpräferenzen in den bestehenden Präferenzabkommen (Commonwealth-Präferenzen und Präferenzen der EWG an die 17 Afrikanischen Staaten und Madagaskar) nachzuweisen.
3. Das Zollniveau ist in den westlichen Industrieländern auf Grund der multilateralen Zollsenkungsrunden des GATT, insbesondere nach der vollen Verwirklichung der Kennedy-Runde, nur noch als mäßig zu bezeichnen. (Der Gemeinsame Zolltarif der EWG wird beispielsweise im gewerblichen Bereich nur noch ein mittleres Niveau von knapp 7 vH aufweisen.) Hinzu kommt, daß die Höhe des Zolls neben Preis, Lieferfähigkeit, Qualität, Zahlungsbedingungen usw. nur einer den Kauf bestimmenden Faktoren ist.
4. Der Nutzen wird sich nur sehr ungleich verteilen, entsprechend dem teilweise sehr starken wirtschaftlichen Gefälle zwischen den Entwicklungsländern. Gegenwärtig bestreitet ein Dutzend der rund 90 Entwicklungsländer (vor allem Indien, Pakistan, Hongkong, Taiwan, Mexiko, Israel) drei Viertel der gesamten gewerblichen Exporte. Die Konzentration zeigt sich auch in der warenmäßigen Zusammensetzung der typischen gewerblichen Exportprodukte. So liefern Indien, Pakistan und Hongkong allein zwei Drittel der gesamten Textilausfuhren der Entwicklungsländer. Zollpräferenzen würden daher das Wohlstandgefälle innerhalb der Entwicklungsländer eher verstärken als vermindern.
5. Sind den Entwicklungsländern einmal Zollpräferenzen eingeräumt, werden sie sich im Interesse einer Aufrechterhaltung ihrer Sondervorteile weiteren generellen Zollsenkungen der Industrieländer untereinander widersetzen. Daß diese Gefahr tatsächlich besteht, hat sich in der Kennedy-Runde gezeigt, als sich die mit der EWG Assoziierten Afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM) gegen Zollsenkungen bei gewissen tropischen Produkten sperrten, um ihre Vorzugsstellung auf dem EWG-Markt nicht zu verlieren.
6. Zollpräferenzen können zu wirtschaftlich nicht sinnvoller Ansiedlung von Industrien führen, wenn die Investitionen nicht auf Grund komparativer Kostenvorteile, sondern nur wegen des Zollvorteils getätigt werden.
7. Die Präferenzgewährung schafft neue Abhängigkeiten, die leicht politisch mißbraucht werden können.
8. Jedes Präferenzsystem bringt administrative Schwierigkeiten und Kosten mit sich.

Trotz dieser teilweise sehr ernsthaften Bedenken gegen ein allgemeines Präferenzsystem hat sich in der Zwischenzeit ein Wandel in der Haltung der anfänglich negativ eingestellten



ten Industrieländer vollzogen. Präsident Johnson hat in seiner Erklärung auf der interamerikanischen Konferenz von Punta del Este im Frühjahr 1967 mit der traditionellen Handelspolitik der USA zugunsten der Industrieländer gebrochen. Erstmals haben sich die USA prinzipiell für eine Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip des GATT bereit erklärt. Dahinter steht der Druck der lateinamerikanischen Staaten, die sich durch das in der Welt ständig ausweitende Netz regionaler Präferenzen als einzige, nichtpräferenzierte Gruppe der Entwicklungsländer zunehmend diskriminiert fühlen und deshalb von den USA ebenfalls Zollpräferenzen fordern dürften, wenn es nicht zu einer generellen Lösung des Präferenzproblems kommt. Mit den USA haben auch die übrigen Präferenzgegner ihren Widerstand aufgegeben, so daß zum Beginn der Konferenz in New Delhi unter den Industrieländern Einigkeit über eine grundsätzlich positive Haltung bestand.

### III. Die wirtschaftliche Bedeutung von Zollpräferenzen

Wenn auch viele der oben genannten Gegenargumente zutreffen, so kann doch nicht geleugnet werden, daß Zollpräferenzen zu einer Ausweitung des Handels der Entwicklungsländer führen werden. Da die Rohstoffexporte der Entwicklungsländer aus verschiedenen Gründen selbst bei einer

Was ihr nicht faßt, das fehlt euch ganz und gar,  
 Was ihr nicht rechnet, glaubt ihr, sei nicht wahr.  
 Was ihr nicht wägt, hat für euch kein Gewicht;  
 Was ihr nicht münzt, das glaubt ihr, gelte nicht.

GOETHE

Preisstabilisierung jährlich im Durchschnitt nur noch um 3 bis 4 vH steigen (mit Ausnahme von Erdöl und gewissen NE-Metallen), ist es nur konsequent, wenn die Entwicklungsländer ihr Hauptaugenmerk auf den dynamisch wachsenden Markt für industrielle Halb- und Fertigwaren richten. Hier haben sie in den letzten Jahren durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 10 vH erzielt. Eine Industrialisierung wird nur möglich sein, wenn diese Erfolge bleiben oder sich steigern.

Nach dem ›infant-industrie(-Argument brauchen sie hierfür eine vorübergehende Sonderstellung. Es handelt sich dabei um einen in dem Sinne abgewandelten negativen Erziehungszoll, durch den die Länder mit Hilfe von Zollpräferenzen ihre für eine lohnende Massenproduktion meist viel zu kleinen Märkte ausweiten können.

Die Zollpräferenzen können die Wirkung einer Initialzündung haben, wenn sie nicht zu restriktiv ausgestaltet werden. Zollvorteile vorwiegend nur für solche Güter, die in den Entwicklungsländern heute und in nächster Zukunft nicht hergestellt werden (z. B. Computer, Präzisionsinstrumente etc.), dürften jedoch hierzu nicht ausreichen.

Der Handel der Entwicklungsländer mit industriellen Gütern (abgesehen von den Agrarprodukten der gemäßigten Zone) begegnet einer Reihe von zusätzlichen Schwierigkeiten im

Vergleich zum Handel der Industrieländer untereinander, zwar nicht rechtlich, aber doch faktisch. Die Hauptgründe hierfür sind folgende:

1. Die multilateralen Zollsenkungen seit dem Zweiten Weltkrieg sind in erster Linie den Industrieländern zugute gekommen, weil in der Regel die Zölle nach dem Prinzip des ›do ut des‹ für solche Waren gesenkt wurden, die unter den Industrieländern hauptsächlich gehandelt werden. Wenn auch diese Zollsenkungen nach dem Meistbegünstigungsprinzip auf die dem GATT angehörenden Entwicklungsländer ausgedehnt werden und die Ergebnisse der Kennedy-Runde z. B. für viele Waren zugunsten der Entwicklungsländer ungestaffelt in Kraft treten, so zeigten sich die Entwicklungsländer vom Ausgang der Kennedy-Runde unbefriedigt, die sie als ›the rich man's deal‹ bezeichnen.
2. Für die warenmäßige Zusammensetzung der Industriewarenausfuhr der Entwicklungsländer ist das Vorherrschen von Konsumgütern der Leichtindustrie charakteristisch (rund 80 vH der Gesamtausfuhren entfallen hierauf). Gerade diese Waren wie Textilien, Lederwaren, Schuhe, Sportartikel sind in den Industrieländern durch relativ hohe Zölle geschützt. Daneben besteht hierfür vielfach ein noch weit wirksamerer Schutz der heimischen Industrien in Form von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen. Zu dieser Schwierigkeit kommt, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage nach einfacheren gewerblichen Erzeugnissen wie Textilien ebenso wie die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln mit steigendem Einkommen abnimmt (Engelsches Gesetz). Die Industrialisierung sollte sinnvoller Weise bei diesen relativ einfach herstellbaren Waren mit hohem Arbeitskostenanteil, in dem gerade der komparative Vorteil der Entwicklungsländer liegt, beginnen.
3. Es wird häufig übersehen, daß die effektive Zollbelastung höher ist als es die in den Zolltarifen ersichtlichen nominellen Zollsätze erkennen lassen. Berechnungen<sup>6</sup> haben ergeben, daß der effektive Zollsatz für Industriewaren im Durchschnitt eineinhalb bis zweimal über den nominellen Zölln liegt. Die effektive Zollbelastung ist bei den typischen Ausführprodukten der ersten und zweiten Verarbeitungsstufe der Entwicklungsländer besonders hoch. Dies ergibt sich aus der Tatsache, daß die nominellen Zölle in der Regel mit dem Verarbeitungsgrad ansteigen und der in einem eingeführten, verarbeiteten Erzeugnis enthaltene Rohstoffanteil ebenfalls mit dem höheren Zollsatz für das Endprodukt verzollt wird. Hieraus ergibt sich jedoch andererseits, daß eine Zollpräferenz zugunsten der Entwicklungsländer bedeutender sein wird, als es die nominellen Zollsätze vermuten lassen.

### IV. Meistbegünstigung und Zollpräferenzen

Das bereits mehrmals erwähnte Meistbegünstigungsprinzip soll wegen seiner zentralen Bedeutung etwas näher betrachtet werden.

Die allgemeine *Zollmeistbegünstigung* kann als die eine der tragenden Säulen des GATT angesehen werden. Sie läßt sich kurz dahingehend definieren, daß eine zwischen zwei oder mehreren GATT-Vertragsparteien ausgehandelte Zollsenkung automatisch und bedingungslos auf alle übrigen GATT-Vertragsparteien auszudehnen ist. Die zweite Säule des GATT ist das Prinzip der *Reziprozität*. Das bedeutet, daß sich die Parteien in den Handelsverhandlungen gleichwertige Zollkonzessionen einzuräumen haben. Eine Abweichung von diesen in Artikel I GATT verankerten Prinzipien ist nur bezüglich der bei Abschluß des GATT-Vertragswerkes bereits vorhandenen Präferenzabkommen (Art. I Abs. 2 GATT) und im Falle des Neuabschlusses von Zollunionen oder Freihandelszonen (Art. XXIV. Ziff. 5 GATT) möglich. Das GATT hat

also die in der Konferenz von Ottawa im Jahre 1932 zwischen Großbritannien und den Commonwealth-Ländern vereinbarte Präferenzzone sowie die zwischen den USA und den Philippinen im Jahre 1924 vereinbarten Präferenzen – um nur die wichtigsten zu nennen – sanktioniert. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat eine Reihe von Industrie- und Entwicklungsländern von den Möglichkeiten des Art. XXIV GATT regen Gebrauch gemacht. EWG, EFTA, der Gemeinsame Zentralamerikanische Markt, die Lateinamerikanische Freihandelszone (LAFTA) und der Gemeinsame Arabische Markt seien als die wichtigsten Beispiele genannt. Insbesondere die EWG hat sich dieses Instruments als Mittel der Entwicklungshilfepolitik bedient. Sie hat Assoziierungsabkommen mit Griechenland, der Türkei, den AASM und Nigeria abgeschlossen (letztere in der Form von Freihandelszonen, die beiden ersten als Zollunionen). Verhandlungen sind im Gange mit den Magreb-Ländern, Spanien und drei ostafrikanischen Staaten. Ein immer größer werdender Teil des Welthandels vollzieht sich also außerhalb des Meistbegünstigungsprinzips, so daß wohl zu Recht die Frage gestellt werden kann, ob dieses Prinzip nicht bereits soweit ausgehöhlt ist, daß man für die außerhalb solcher Abkommen stehenden Länder von einem *«least-favoured-nation»*-Prinzip sprechen kann. Warum also nicht generell auf das Meistbegünstigungsprinzip »zugunsten der Entwicklungsländer« verzichten? In dem 1965 als Teil IV neu aufgenommenen GATT-Kapitel über Handel und Entwicklung konnten sich die Industrieländer hierzu noch nicht durchringen.

Die Einführung eines allgemeinen Systems von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer würde somit eine Änderung des Art. I GATT erforderlich machen, oder es müßte von der in Art. XXV GATT vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden. Nach dieser zweiten, wahrscheinlicheren Alternative ist die Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip durch die Erteilung eines sog. *Waivers* (Ausnahmegenehmigung) erforderlich, die eine Zweidrittelmehrheit der GATT-Vertragsparteien voraussetzt. Diese Mehrheit wird ohne Schwierigkeiten erreichbar sein, da die Entwicklungsländer im GATT bereits über die erforderliche Stimmenmehrheit verfügen. Australien, das 1965 bereits einer ausgewählten Zahl von Entwicklungsländern selektive Präferenzen im Alleingang einräumte, hatte vom GATT den erforderlichen *Waiver* erhalten<sup>7</sup>.

#### V. Die internationale Diskussion zwischen den beiden Welthandelskonferenzen

Das Thema der Zollpräferenzen wurde, abgesehen vom nationalen Bereich, im GATT, in der OECD, in der EWG sowie in den Organen der UNCTAD lebhaft diskutiert.

Nachdem auf der GATT-Ministerratstagung vom Mai 1963 die Zollpräferenzen bereits einen wesentlichen Punkt der Forderungen der Entwicklungsländer bildeten, kam das GATT-Sekretariat in einer ausführlichen Studie<sup>8</sup> zu einer befürwortenden Stellungnahme, da der *«trade-creative-effect»* den *«trade-diversion-effect»* überwiegen wird und Zollpräferenzen daher für sinnvoll gehalten wurden.

Im Rahmen der UNCTAD hat sich neben dem Handels- und Entwicklungsrat vor allem die Präferenzgruppe, eine Untergruppe des Halb- und Fertigwarenausschusses, intensiv mit dem Problem befaßt; zuletzt im Sommer 1967 anhand einer umfassenden Studie des UNCTAD-Sekretariats, die auch der Zweiten Welthandelskonferenz als Grundlagendokument diente<sup>9</sup>.

Während Belgien und Frankreich auf der Ersten Welthandelskonferenz noch den sog. *«Brasseur-Plan»* vertraten, der im Gegensatz zum allgemeinen, nichtdiskriminierenden Präferenzsystem von selektiven, zwischen einzelnen Industrie- und Entwicklungsländern für bestimmte Waren ausgehandelten Präferenzen ausging, hat sich die EWG, die wegen des

Gemeinsamen Zolltarifs nur einheitlich vorgehen kann, zwischenzeitlich in Übereinstimmung mit den übrigen OECD-Ländern für den generellen Typ entschieden. Der *«Brasseur-Plan»*, dessen Grundgedanke in einer gezielten Exportförderungs politik bestand, jedoch einen Rückfall in einen extremen Bilateralismus bedeutet hätte, fand bei den Entwicklungsländern keine Gegenliebe. Damit geriet der Plan in die Versenkung.

Die Hauptarbeit wurde jedoch innerhalb der OECD geleistet. In der Erkenntnis des politisch-psychologischen Gewichts, das die Entwicklungsländer dieser Frage zumessen, beauftragte der OECD-Ministerrat im November 1965 eine Sondergruppe, bestehend aus vier hohen nationalen Regierungsbeamten der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands, »eine konstruktive und abgestimmte Politik zu formulieren, um die Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer zu steigern«. Die deutschen Interessen in dem Sonderausschuß vertraten der Leiter der Außenhandelsabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums, Ministerialdirektor Dr. Keiser, bzw. sein Vertreter, Ministerialdirigent Dr. Stedtfeld. Die *«vier Weisen»* haben sich in ihren zweijährigen Beratungen mit allen Detailspekten eines Präferenzsystems eingehend befaßt. Nachdem die Amerikaner ihren Widerstand gegen den Präferenzgedanken aufgegeben hatten, stand einer Einigung über die Leitlinien eines Präferenzsystems nichts mehr im Wege. Der Ministerrat der OECD hat den Schlußbericht der *«vier Weisen»* gebilligt. Er wurde in New Delhi als offizielles Dokument vorgelegt und diente den westlichen Industrieländern während der Konferenz als gemeinsame Plattform.

#### VI. Die Position der Industrieländer in New Delhi

Die von den Industrieländern der OECD in New Delhi unterbreiteten Grundzüge eines Präferenzsystems lassen sich wie folgt charakterisieren:

Möglichst alle Industrieländer gewähren allen Entwicklungsländern ohne Gegenleistung temporäre, nichtdiskriminierende Zollpräferenzen für grundsätzlich alle gewerblichen Halb- und Fertigwaren (Waren der Kapitel 25 bis 99 des Brüsseler Zolltarifschemas). Ausnahmen für einzelne, bereits wettbewerbsfähige Waren sollten sich in engen Grenzen halten. Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte könnten nach fallweiser Prüfung einbezogen werden. Für die Bestimmung des Kreises der begünstigten Entwicklungsländer soll mangels brauchbarer objektiver Kriterien das Prinzip der Selbstwahl gelten. Die Industrieländer sollten dabei die Möglichkeit haben, einzelne Entwicklungsländer aus besonderen (politischen) Gründen von der Präferenzbehandlung auszuschließen (Kuba, Rhodesien!). Schutzklauseln sollten für den Fall vorgesehen werden, daß es auf den Märkten der Industrieländer durch die präferenzierten Einfuhren zu Marktstörungen kommt. Die Präferenzen könnten in Zollfreiheit oder erheblichen Zollreduktionen bestehen. Die Laufzeit der Präferenzen sollte zunächst auf einen Zeitraum von 10 Jahren begrenzt sein. Bei Ausarbeitung und Durchführung des Präferenzsystems muß auf eine gerechte Lastenverteilung unter den Industrieländern geachtet werden. Die Präferenzen sollten von gleichwertigen Maßnahmen der Staatshandelsländer und von gewissen Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer begleitet sein.

Hinter diesen von den westlichen Industrieländern in New Delhi vorgetragenen Grundzügen kamen in den Detaildiskussionen jedoch die bereits vorher offenkundig gewordenen Meinungsverschiedenheiten klar zum Vorschein. Es zeigte sich, daß in New Delhi kein detailliertes und in der Praxis anwendbares Präferenzsystem ausgearbeitet werden konnte. Dazu sind noch intensive und langwierige Verhandlungen unter den Geberländern erforderlich. Es müssen beispielsweise noch folgende Fragen geklärt werden: Soll der als Grundsatz geforderte Schutzmechanismus in Form eines Zoll-



kontingents- oder eines Schutzklauselsystems ausgestaltet werden? Welche Waren sollen von Anfang an ausgeschlossen werden und wie hoch sollen die Präferenzen sein? Wie soll das Ursprungsproblem gelöst werden? Schon diese Auswahl von Problemen zeigt, daß die Vorstellung und Forderung mancher Entwicklungsländer, zum Ende der Konferenz ein praktikables Präferenzsystem zu erreichen, wenig realistisch war.

#### VII. Die Position der Entwicklungsländer in New Delhi

Ebenso wie die Industrieländer der OECD hatten auch die Entwicklungsländer ihre Strategie schon vorher, und zwar auf der im Herbst 1967 in Algier abgehaltenen Konferenz, festgelegt und im Verlaufe der Diskussionen in New Delhi beibehalten. In der »Charta von Algier« waren in dem Teil »Zollpräferenzen« im wesentlichen die bereits auf der Ersten Welthandelskonferenz gestellten Maximalforderungen enthalten. Es war damit von vornherein klar, daß eine Annäherung der extremen Standpunkte nur sehr schwer möglich sein würde. Die während der Konferenz klar zutage getretenen Interessenkonflikte unter den Entwicklungsländern selbst, insbesondere zwischen den bereits weiter fortgeschrittenen und den Ärmsten der Armen, zwischen den heute bereits präferenzierten und den außerhalb von Regionalpräferenzen stehenden Entwicklungsländern (Lateinamerika), haben ihre Position nicht unerheblich geschwächt. Den Industrieländern der OECD wurde dadurch ein Festhalten an der bereits vor der Konferenz festgelegten Marschroute erleichtert.

Die Forderungen der Entwicklungsländer in New Delhi lassen sich wie folgt charakterisieren:

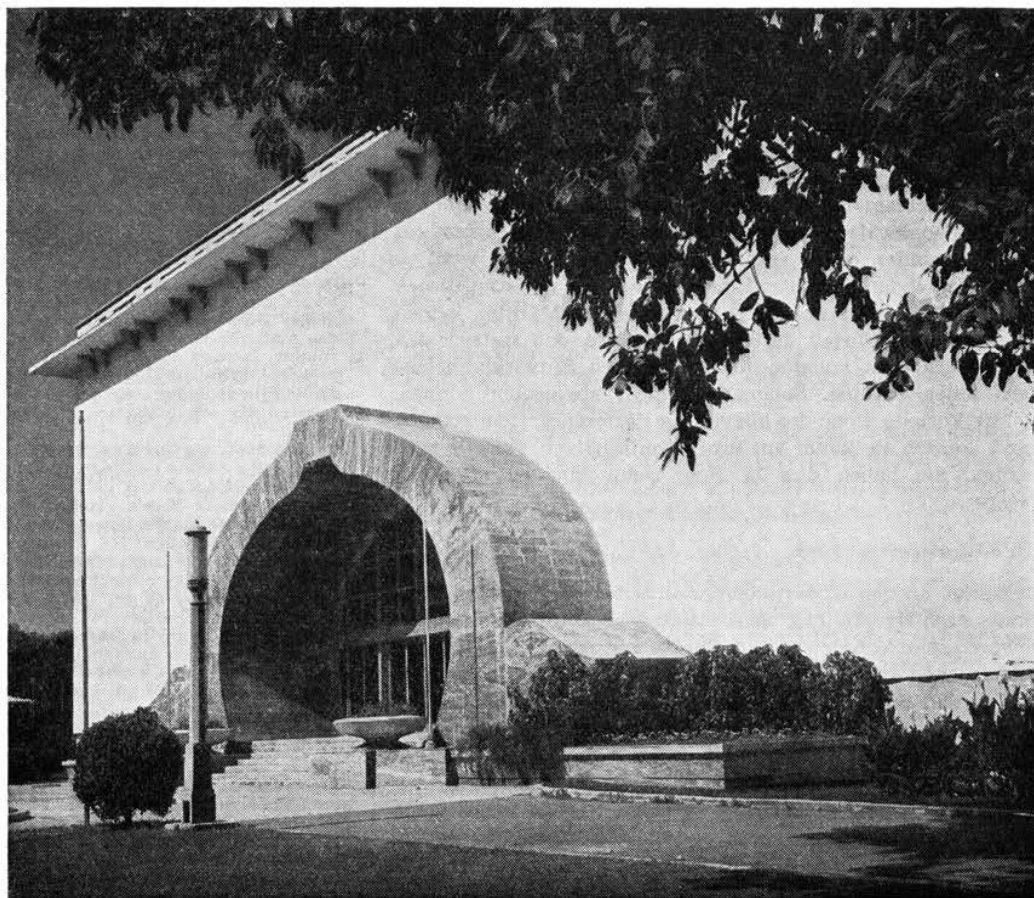
Es sollten echte Verhandlungen geführt werden mit dem Ziel der Verabschiedung eines konkreten, möglichst bereits im Jahre 1969 anwendbaren Präferenzsystems. Die Präferenzen

sollen mengenmäßig unbeschränkten und zollfreien Zugang für alle Halb- und Fertigwaren mit nur geringen Ausnahmen gewährleisten. Besonders intensiv wurde die Einbeziehung der landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse gefordert, die ca. 20 vH der gewerblichen Gesamtausfuhren der Entwicklungsländer ausmachen. Da diese Warenkategorie gerade für die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer von großer Bedeutung ist, seien nach ihrer Auffassung Präferenzen nutzlos, wenn es bei der von den Industrieländern vertretenen Einbeziehung nur nach »fallweiser Prüfung« bleiben sollte. Die Geberländer sollten Schutzklauseln nur nach objektiven Kriterien, vorheriger internationaler Konsultation und Billigung durch die Entwicklungsländer anwenden können. Die Schutzmaßnahmen sollten temporär sein und einer Überprüfung unterzogen werden. Für die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer sollten besondere Vorkehrungen getroffen werden (erwogene Schutzmaßnahmen sollten sich nicht auf diese Länder erstrecken; zusätzliche technische und finanzielle Hilfe). Das neue Präferenzsystem sollte den Entwicklungsländern, die bereits durch bestehende Regionalabkommen präferenziert sind (AASM und Commonwealth-Länder), mindestens gleichwertige Vorteile bieten, damit sie zu deren »Suspendierung« bereit sein könnten. Die Präferenzen sollten solange in Kraft sein, daß auch die weniger entwickelten Entwicklungsländer daraus Nutzen ziehen könnten. Zunächst sollten sie für einen Zeitraum von 20 Jahren gelten. Die Durchführung des Präferenzsystems müßte durch ein geeignetes Organ innerhalb der UNCTAD überwacht werden.

#### VIII. Das Problem der Regionalpräferenzen

Hier handelt es sich wohl um das politisch schwierigste Problem innerhalb des Gesamtkomplexes. Die Auffassungen hierüber sind sowohl in den Industrie- als auch in den Ent-

Der Eingang zum Versammlungsgebäude der Zweiten Welthandelskonferenz in New Delhi. Hier fand die Konferenz vom 1. Februar bis 29. März 1968 statt. Rund 2000 Delegierte aus 132 Ländern und von interessierten internationalen Verbänden nahmen teil. Unter ihnen die Delegation der Bundesrepublik Deutschland mit fast 30 Personen. Bundeswirtschaftsminister Professor Schiller gab eine Grundsatzerklärung ab. Man beachte die beiden Beiträge zur Welthandelskonferenz auf den Seiten 55 ff. und 61 ff.



wicklungsländern unterschiedlich. Die USA, unterstützt von Japan, der Schweiz sowie den skandinavischen Staaten und der Mehrzahl der Entwicklungsländer fordern das Aufgehen der Regionalpräferenzen in dem allgemeinen Präferenzsystem. Sie halten die regionalen Präferenzen für einen Anachronismus, der zu einer wirtschaftlich und politisch unerwünschten Aufteilung des Welthandels in zahlreiche Einflußsphären führe. Besonders störend empfinden sie die sog. Gegenpräferenzen, d. h. die Sondervorteile, die einige Entwicklungsländer einigen Industrieländern einräumen. Die Amerikaner haben bereits in dem Bericht der OECD-Sondergruppe und mit Nachdruck in New Delhi die möglichst schnelle Beseitigung dieser Gegenpräferenzen gefordert. Sie halten es nicht für vertretbar, dem Kongreß die Einräumung von Zollpräferenzen vorzuschlagen, solange sie gleichzeitig auf den Märkten einiger Entwicklungsländer gegenüber anderen Industrieländern diskriminiert werden. Bemerkenswert ist, daß die Amerikaner in diesem Punkt von den Niederländern unterstützt werden, die Vertragspartner des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und den AASM sind. Zur Diskussion stehen in erster Linie die Commonwealthpräferenzen und das AASM-Abkommen. Gegen die EWG wird der Vorwurf erhoben, sie treibe diese Politik mit den geplanten Assoziierungsabkommen mit den Magreb- und den drei ostafrikanischen Staaten Kenia, Tansania und Uganda weiter fort. Frankreich und Großbritannien verteidigen die Regionalpräferenzen mit dem Hinweis, daß mit ihnen gute Erfahrungen erzielt worden seien. Frankreich argumentiert, es sei nicht einzusehen, weshalb den AASM, die zu den ärmsten Entwicklungsländern gehören, diese Sondervorteile weggenommen werden sollten, da gerade diesen Ländern besonders geholfen werden müsse.

In Anbetracht der auch innerhalb der EWG bestehenden unterschiedlichen Auffassungen über die Zweckmäßigkeit von Regionalpräferenzen können die Mitte dieses Jahres beginnenden Neuverhandlungen über das Abkommen von Jaunde (AASM-Abkommen) mit Spannung erwartet werden. Das Abkommen läuft in seiner jetzigen Form zum 1. Juni 1969 aus. Eine weitere Verlängerung der gegenwärtig geltenden Präferenzen um weitere fünf Jahre würde die Arbeiten an einem allgemeinen Präferenzsystem schwer belasten.

Auch die Entwicklungsländer sind sich nicht so einig, wie es nach der »Charta von Algier« erscheinen mag. Dort heißt es, daß sie zu einem Verzicht auf die gegenwärtigen Vorteile aus den Regionalpräferenzen nur bei mindestens gleichwertigen neuen Vorteilen bereit sind. Die AASM befürchten wohl zu Recht, daß ihnen auf Grund ihrer schwachen wirtschaftlichen Position der präferenzierte Zutritt zu neuen Märkten keinen gleichwertigen Vorteil dafür bieten würde, daß sie sich den EWG-Markt mit anderen und potenteren Entwicklungsländern teilen müßten. Solange sie nicht abschätzen können, welche Vorteile ihnen das allgemeine Präferenzsystem bringen wird, werden sie kaum auf ihre gegenwärtigen Vorteile verzichten. Sie haben dies in New Delhi klar zu erkennen gegeben.

### IX. Schlußbemerkungen

Gemessen an den Erwartungen, mit denen die Entwicklungsländer nach New Delhi gingen, mag das Ergebnis enttäuschend gewesen sein. Von den in der »Charta von Algier« enthaltenen Forderungen ist nicht viel übrig geblieben. Entscheidend ist jedoch, daß nunmehr von den Industrieländern – einschließlich des Ostblocks – die Idee der Zollpräferenzen vor der Weltöffentlichkeit anerkannt ist und daß das Thema auf der Tagesordnung bleibt.

Es wird noch viel Einzelarbeit geleistet werden müssen, bis aus der Einigung über den Grundsatz ein in der Praxis anwendbares Präferenzsystem hervorgehen kann.

Die Konferenz dürfte den Entwicklungsländern gezeigt haben,

daß es wenig Sinn hat, auf Maximalforderungen zu bestehen, die von den Industrieländern auch bei gutem Willen nicht zu erfüllen sind. Oft wäre ein Weniger vielleicht ein Mehr gewesen. Für die Industrieländer dürfte andererseits die sich ständig vergrößernde Kluft in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen ihnen und den Entwicklungsländern Anlaß sein, echte Opfer zu bringen.

### Anmerkungen:

- 1 Klemm: Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, in: VN 11. Jg. (1963) Heft 6, S. 202 ff.; U Thant: Die Grundprobleme der WHK, Fabius: Die Haltung der Entwicklungspartner zu Problemen der WHK, Prebisch: Report, \*\*\*: Die Rohstoff-Frage auf der WHK, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 2, S. 51 ff., S. 53 ff., S. 55 ff. und S. 58 ff.; Timmler: Die richtige Einstellung zueinander ist noch nicht gefunden, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 3, S. 99 ff.; Fabius: Fünfundsiebzig suchen einen Weg zur Entwicklung, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 4, S. 133 ff.; Möhler: Ergebnis der Genfer WHK aus westlicher Sicht, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 5, S. 178 ff.; Möhler: Die WHK – eine neue Organisation der UNO, in: VN 13. Jg. (1965) Heft 2, S. 61 ff.; Fabius: Die WHK gewinnt an Boden, in: VN 13. Jg. (1965) Heft 3, S. 97 ff. – UN-Doc. A/RES/1995 (XIX) vom 30. Dezember 1964. – Deutsche Übersetzung siehe VN 13. Jg. (1965) Heft 2, S. 68 ff.
- 2 UNCTAD-Doc. TD/38 vom 1. Februar 1968.
- 3 UNCTAD-Doc. TD/56 vom 1. Februar 1968.
- 4 Vgl. Auswertung der Dokumentation der I. Welthandelskonferenz, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Stuttgart 1966.
- 5 G. Patterson: Would Tariff Preferences Help Economic Development, in: Lloyd's Bank Review, (London) 1965; H. G. Johnson: Economic Policies towards Less Developed Countries, Washington 1967.
- 6 UNCTAD-Doc. TD/B/C. 2/36 vom 25. Mai 1967. – H. Bachmann: Zollpolitik und Entwicklungsländer, Zürich 1965; B. Balassa: Tariff Protection in Industrial Countries, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXXIII (1965), S. 573-594.
- 7 Basic Instruments and Selected Documents des GATT (BISD), Vol. 14, S. 23, S. 162.
- 8 GATT-Trade Intelligence Paper No. 7 vom Juli 1966.
- 9 UNCTAD-Doc. TD/B 12 vom 1. Februar 1968.

### ANLAGE

**KONFERENZ DER VEREINTEN NATIONEN FÜR HANDEL UND ENTWICKLUNG** – Gegenstand: Präferenzierter oder freier Zugang der Halb- und Fertigwarenausfuhren der Entwicklungsländer zu den Märkten der entwickelten Länder. – Entschließung TD/II/RES/21 vom 28. März 1968

- Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, – nach Prüfung der Probleme, die mit der Anwendung eines allgemeinen nichtreziproken, nichtdiskriminierenden Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer zusammenhängen, – nach Kenntnisnahme der »Charta von Algier« (TD/38), des Berichts der Sondergruppe der OECD (TD/56) und des Dokuments TD/II/C. 2/L. 5 der »Gruppe der 77«, – in Anerkennung des seit der Ersten Konferenz erzielten Fortschritts, der sich aus dem OECD-Bericht ergibt und der einen bedeutsamen Wandel in der Handelspolitik zwischen den entwickelten Ländern mit marktwirtschaftlichem System und den Entwicklungsländern zur Folge hat, – im Hinblick auf die einstimmige Befürwortung, bald ein gegenseitig annehmbares System allgemeiner nichtreziproker und nichtdiskriminierender Präferenzen zum Vorteil der Entwicklungsländer zu errichten, – in der Erwägung, daß es nicht möglich war, in einigen Schlüsselfragen dieses Problems ausreichende Fortschritte zu erzielen, – in der Überzeugung, daß noch angestregte Arbeit geleistet werden muß, um ein solches System festzulegen,
1. stimmt darin überein, daß die Ziele des allgemeinen nichtreziproken, nichtdiskriminierenden Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer, einschließlich von Sondermaßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer, sein sollen:
    - (i) die Mehrung der Exporterlöse;
    - (ii) die Förderung der Industrialisierung;
    - (iii) die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums;
  2. setzt zu diesem Zweck als Hilfsorgan des Handels- und Entwicklungsrates einen Sonderausschuß für Präferenzen ein, um allen betroffenen Ländern die Teilnahme an den notwendigen Beratungen zu ermöglichen. Mitgliedsländer, denen eine Teilnahme an dem Sonderausschuß nicht möglich ist, können ihre Auffassungen dem Generalsekretär der UNCTAD mitteilen, der sie dem Sonderausschuß übermittelt;
  3. beschließt, daß, um in Übereinstimmung mit dem in Ziffer 2 festgelegten Zweck zu handeln, die in dem Bericht der Zweiten Kommission (TD/88) enthaltenen Vereinbarungen und Stellungnahmen gebührend berücksichtigt werden sollen;
  4. fordert eine erste Tagung des Sonderausschusses im November 1968, um die bis dahin erzielten Fortschritte zu prüfen, und fordert ferner eine zweite Tagung in der ersten Hälfte des Jahres 1969, so daß der Ausschuß dem Rat seinen Schlußbericht vorlegen kann: Ziel sollte sein, die Einzelheiten der Vereinbarungen im Laufe des Jahres 1969 zu klären, um danach sobald wie möglich die gesetzliche Billigung und den erforderlichen Waiver (Ausnahmegenehmigung) des GATT zu erhalten;
  5. nimmt die von vielen Ländern zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, daß die Vereinbarungen Anfang 1970 in Kraft treten sollten, zur Kenntnis.