

GATT-Dienst

Bern, den 16. Juni 1977

Eb/AC. - 787.4.8

Gruppe rechtlicher RahmenI. Entstehung und Aufgabe der Gruppe1. Vorgeschichte

Die Gruppe rechtlicher Rahmen geht auf einen von Brasilien im Dezember 1975 vorgebrachten Vorschlag zurück, wonach Verhandlungen über die "Verbesserung des den Welthandel bestimmenden internationalen Rahmens, namentlich unter Berücksichtigung des Handels zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern sowie der diesbezüglich zu treffenden differenzierten und bevorzugenden Massnahmen" einzuleiten seien, im Sinne der relevanten Artikel der Tokio-Runde (insbesondere Art. 9 und 5).

Dieser Vorschlag löste zunächst lange Diskussionen aus, und zwar auf verschiedenen Ebenen; Einmal im engern GATT-Verband (so hauptsächlich im konsultativen 18er Ausschuss) sodann, im Zusammenhang mit den Verhandlungen in der informellen Gruppe der "7 + 7". Die wichtigsten Industrieländer befürchteten in der Tat, dass sich die Verhandlungen mit einer neuen "Supergruppe" in unerwünschter Weise auf die Belangen der Entwicklungsländer konzentrieren könnten oder dass Nichtvertragsparteien ein zu grosses Mitspracherecht an einer eigentlichen GATT-Reform gewährt würde. Auch gaben sie vor, dass eine neue Gruppe über allgemeine Themen die Gefahr von Doppelspurigkeiten und letztlich eine Verzögerung der Verhandlungen in sich bürge.

- 2 -

Nachdem aber deutlich wurde, dass die zunächst grundsätzlich reservierte oder gar ablehnende Haltung gegenüber einem von den Entwicklungsländern einmütig unterstützten Antrag inopportun wäre, wurde umso intensiver um die Formulierung der Aufgaben der neuen Gruppe gerungen. Dabei ging es gewissen Delegationen darum nicht allein Entwicklungsthemen aufzunehmen, aber auch keine sonstigen Punkte, die ihr Verhandlungskonzept stören würden.

## 2. Der Beschluss des Verhandlungsausschusses vom November 1976

Am 5. November 1976 beschloss der Verhandlungsausschuss offiziell dem brasilianischen Vorschlag stattzugeben und zu diesem Zweck eine neue Verhandlungsgruppe einzusetzen. Da eine eigentliche Einigung über die Diskussionsthemen nicht zustande gekommen war, wurde die Aufstellung eines Arbeitsprogramms der Gruppe selbst überlassen. Immerhin konnten einige Kristallisationspunkte für die künftigen Gespräche aufgezählt werden, die obwohl umstritten, eine repräsentative Unterstützung gefunden hatten:

- Rechtliche Verankerung der differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer im GATT und deren Verhältnis zur Meistbegünstigungsklausel. Hier handelt es sich um ein Thema, dem die Industrielländer insofern zurückhaltend gegenüberstehen, als es isoliert behandelt würde und sich die Entwicklungsländer nicht zugleich zu substantiellen Gesprächen über den Punkt 4 (Reziprozität) bereithänden.
- Schutzklauseln aus Zahlungsbilanzgründen sowie zwecks wirtschaftlicher Entwicklung - ein Thema, das von der EG abgelehnt wurde, da sie Doppelspurigkeiten mit der Gruppe "Schutzklauseln" befürchtete.

- 3 -

- Konsultations-, Streitbeilegungs- und Ueberwachungsverfahren gemäss GATT-Artikel XXII und XXIII. Dieser Punkt erschien zunächst vor allem den USA fragwürdig.
- "Zwecks künftiger Verhandlungen": Anwendbarkeit des Reziprozitätsprinzips im Verhältnis zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern und stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer an einem verbesserten und die Entwicklungsbedürfnisse berücksichtigenden System von Rechten und Verpflichtungen im GATT. Dieses Gebiet befremdet vorläufig die Entwicklungsländer.
- Ueberprüfung der bestehenden GATT-Regeln betreffend Restriktionen an der Grenze, die sich auf die Ausfuhren auswirken, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer - ein Punkt, der auf die entschiedene Ablehnung vor allem von Kanada stösst, da er mit dessen (sektorieller) Verhandlungstaktik unvereinbar ist.

Die Gruppe wurde zudem unter dem ausdrücklichen Vorbehalt eingesetzt, dass sie sich nicht in die Arbeiten der übrigen Verhandlungsorgane einmische oder bereits getroffene Vereinbarungen wieder in Frage stellen dürfe.

### 3. Die Stellung der Schweiz

Die Schweiz zeigte von allem Anfang an ein "positives Interesse" an dem brasilianischen Vorschlag. Sie ging dabei von der Auffassung aus, in einer solchen Gruppe liessen sich verschiedene - auch nicht allein die Entwicklungsländer interessierenden - Grundsatzfragen besser und zusammenhängender als in den bestehenden Gruppen bearbeiten. So sah sie in dem neuen Verhandlungsorgan insbesondere eine willkommene Gelegenheit, das Versorgungsproblem und die damit zusammenhängenden Regeln generell zu erörtern. Auch begrüsst sie die Schaffung eines Forums, in welchem die differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer in Verbindung mit deren Gegenleistungen grundsätzlich zur Sprache kommen kann.

#### 4. Beginn der Tätigkeit in der Gruppe

Gleich nach ihrer Einsetzung hat die neue Verhandlungsgruppe ihre Tätigkeit aufgenommen, ist jedoch erwartungsgemäss noch zu keinen wesentlichen Ergebnissen gelangt. Die erste Session befasste sich mit nicht viel mehr als mit gewissen organisatorischen Fragen (Vorsitz, formell vom Generaldirektor, praktisch aber in der Regel stellvertretend von einem Sekretariatsmitglied geführt) sowie mit dem Namen der Gruppe!. Die zweite Session bot den Delegationen dagegen Gelegenheit, ihre Grundhaltung zu den einzelnen Diskussionspunkten in programmatischen Erklärungen abzugeben. Auf die Festlegung eines Arbeitsprogramms wurde dagegen, um ein unnötiges und vorzeitiges Ringen zu vermeiden, bisher verzichtet. Die kommenden Sessionen - von denen die nächste unmittelbar bevorsteht - werden zeigen, ob sich diese Methode auch in der eigentlichen Diskussionsphase bewährt. Manches spricht dafür, dass mit Anlaufen der eigentlichen Verhandlungen auch die bisher zurückhaltenden Partner zu echten Diskussionen über die fünf vorgesehenen Punkte Hand bieten werden.

## II. Erste Stellungnahmen

### 1. Brasilien und die Entwicklungsländer

Als eigentlicher Initiant der Gruppe hat Brasilien eine Reihe von detaillierten und konkreten Vorschlägen zu den vier ersten Traktanden eingebracht, die von weiteren Entwicklungsländern (Indien, Aegypten, Pakistan) sinngemäss unterstützt wurden. Zum letzten Punkt (Exportregimes), an dem sie kein Interesse zeigen, äussern sich die Entwicklungsländer nicht.

### - Differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer und Meistbegünstigung

Die Meistbegünstigung soll weiterhin Grundprinzip des GATT bleiben, jedoch mit zwei Ausnahmen. So sollte:

- 5 -

- das Präferenzsystem auf einer permanenten Basis rechtlich verankert und
- eine Möglichkeit für präferentielle Bindungen geschaffen werden.

Auch wäre in einer allgemeinen Kann-Vorschrift die rechtliche Möglichkeit für eine differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer vorzusehen.

- Schutzklauseln

Es ist zu unterscheiden zwischen Schutzklauseln der Entwicklungs- und der Industrieländer. Die Prüfung der von einem Entwicklungsland getroffenen Schutzmassnahmen aus Zahlungsbilanzgründen sollte nicht nur deren Vereinbarkeit mit dem GATT sondern vor allem die Möglichkeit für eine zusätzliche Unterstützung des betreffenden Landes ermitteln. Schutzmassnahmen der Industrieländer sollten sich dagegen in der Regel nicht auf Entwicklungsländer auswirken dürfen.

Im Zusammenhang mit "Schutzmassnahmen" zwecks Entwicklung wäre u.a. eine periodische Revision der von den Entwicklungsländern gewährten Konzessionen vorzusehen. Schliesslich sollten die entsprechenden Schutzmassnahmen sowohl die Einfuhren wie die Ausfuhren betreffen dürfen!

- Konsultations-, Streitbeilegungsverfahren etc.

Hier sollten die "Gewichtsunterschiede" zwischen den konfrontierten Ländern durch Verfahrensvorteile zugunsten der Entwicklungsländer ausgeglichen werden.

- Reziprozität

Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern werden nicht auf Reziprozitätsbasis geführt. Doch wären die diesbezüglichen Vorschriften - welche sich in erster Linie mit den (wenn auch beschränkten) Erwartungen der Industrieländer befassen - zu verbessern. Entwicklungsländer sollten ihre Leistungen nach Massgabe der

für sie in Verhandlungen durch die differenzierte Behandlung anfallenden zusätzlichen Vorteile festlegen dürfen. Die Reziprozität sollte nach der relativen Bedeutung der gegenseitigen Leistungen für die Wirtschaft und den Aussenhandel der beteiligten Länder bemessen werden. Ferner sollten Konzessionen der Entwicklungsländer gestaffelt oder mit Verzögerung in Kraft gesetzt werden können. Schliesslich wäre auch eine periodische Revision der gegenseitigen Konzessionen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern wünschbar.

## 2. Stellung der Industrieländer (Vereinigte Staaten, EG, Japan, Kanada)

Die Haltung von zwei Ländern kann hier generell zusammengefasst werden. So bekundet Japan zwar seine Bereitschaft für eine Diskussion sämtlicher Punkte, gibt sich dabei aber vorerst betont "konservativ", indem es regelmässig auf die bestehenden GATT-Vorschriften verweist und deren strengere Anwendung befürwortet. Kanada äusserte sich dagegen bisher einzig zur Versorgungsfrage, um - allerdings wohl in erster Linie aus verhandlungstaktischen Gründen<sup>1)</sup> - eine generelle Diskussion darüber abzulehnen. Nachstehend werden somit lediglich die Erklärungen der USA und der EG kurz zusammengefasst:

---

1) Kanada stellt bekanntlich die sektoriellen Verhandlungen in den Vordergrund, die es ihm erlauben würden, ca. 80 % seines Aussenhandels abzudecken. Allgemeine Verhandlungen würden, nach seiner Meinung, die spezifischen Probleme der von ihm bezeichneten Sektoren möglicherweise vernachlässigen. Doch dürfte Kanada durchaus zu allgemeinen Lösungen Hand bieten wollen, sobald und sofern sich gewisse Lösungen für diese Probleme abzeichnen.

- 7 -

- Differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer und Meistbegünstigungsklausel

Sowohl die Europäischen Gemeinschaften wie die Vereinigten Staaten sind bereit, auf dieses Thema einzutreten. Die EG stellt jedoch eine Bindung allfälliger Vorteile, die vom Wandel der wirtschaftlichen Verhältnisse überholt werden könnten, in Frage. Für die USA darf der Meistbegünstigung nicht bloss residuelle Bedeutung zukommen. Vorteile zugunsten der Entwicklungsländer müssen daher nur insofern gewährt werden und solange in Kraft bleiben, als es die Lage der begünstigten Länder rechtfertigt. Die differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer darf ferner eine weitere MFN-Liberalisierung nicht behindern und die Interessen von Drittländern nicht beeinträchtigen. Schliesslich müsste eine rechtliche Verankerung der differenzierten Behandlung keine Verpflichtung darstellen, sondern lediglich eine Möglichkeit eröffnen.

- Schutzmassnahmen

Auf diesen Punkt tritt die EG nur zögernd ein. Die bestehenden Regeln und Verfahren benachteiligen die Entwicklungsländer nicht. Eine generelle Revision erscheint zudem in Anbetracht des unabgesicherten Währungssystems gegenwärtig als verfrüht. Die USA verweist ihrerseits auf ihre Haltung in der 18er Gruppe, wonach die Industrieländer unter dem Vorbehalt bestimmter Ausnahmen grundsätzlich auf Handelsmassnahmen aus Zahlungsbilanzgründen zu verzichten hätten und die Prüfungsmechanismen im GATT verbessert und effizienter zu gestalten wären. Was die Massnahmen zwecks Entwicklung anbetrifft, wäre vorerst zu prüfen, weshalb die bestehenden Bestimmungen im GATT Artikel XVIII bisher kaum Anwendung gefunden haben.

- Konsultations- und Streitbeilegungsverfahren

Die Europäische Gemeinschaft verweist hier bezüglich Notifikationen im wesentlichen auf die Arbeiten in der Gruppe "Schutz-

- 8 -

klauseln". Die Streitbeilegungsverfahren betrachtet sie als GATT-Angelegenheit und möchte sie daher vorwiegend z.B. in der 18er Gruppe behandeln.

Auch die USA beziehen sich auf die Diskussionen im GATT, bestätigen aber ihre dortigen Stellungnahmen: So befürworten sie

- eine Notifikationspflicht für sämtliche den Handel beschränkende Massnahmen
  - die Errichtung einer regelmässigen und wirksamen internationalen Ueberwachung
  - eine verbesserte Funktionsfähigkeit der Sondergruppen (Panels) und
  - eine vermehrte technische Unterstützung der Entwicklungsländer in Streitfällen sowie Sonderverfahren zugunsten dieser Länder.
- Reziprozität

Obwohl sie keine vollwertige Gegenleistung der Entwicklungsländer erwartet, lehnt die EG die grundsätzliche Anerkennung der Nicht-Reziprozität für Entwicklungsländer ab, da sie eine Aushöhlung der Rechte und Verpflichtungen im GATT zur Folge hätte. Auch die Vereinigten Staaten halten am Reziprozitätsprinzip fest, räumen jedoch ein, dass es im GATT-Teil IV bereits eingeschränkt ist und mit Rücksicht auf die neuen Verhandlungsmethoden zu überdenken wäre. Letztlich geht es hier nämlich um die Frage der Beteiligung der Entwicklungsländer an multilateralen Verhandlungen schlechthin, d.h. um die Frage wie diese Länder nicht allein Forderungen stellen, sondern auch ihrerseits Leistungen erbringen und Verpflichtungen übernehmen könnten. Die Vereinigten Staaten sind diesbezüglich der Auffassung, dass die Entwicklungsländer eine Vorzugsbehandlung nur beanspruchen sollten, so lange sich eine solche sachlich rechtfertigt und dass sie umgekehrt auch ihrerseits schrittweise die Verpflichtungen des "gemeinen



Rechts" zu übernehmen hätten. Zu diesem Zweck müssten - wenn auch flexible - Modalitäten ausgearbeitet werden.

- Exportrestriktionen

Die von den EG unterstützten Vereinigten Staaten messen diesem Traktandum eine grosse Bedeutung bei. Sie streben ein besseres Gleichgewicht an zwischen den die Einfuhren und die Ausfuhren betreffenden GATT-Regeln und wünschen daher zunächst eine Ueberprüfung der bestehenden GATT-Vorschriften sowie eine Beurteilung der bisherigen Praxis.

3. Die Stellung der Schweiz

Die Schweiz befürwortet eine umfassende Diskussion aller fünf Themen und sei es auch nur um eine bessere Bewertung der verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten zu fördern. Sie hat ihre vorläufigen Ueberlegungen denn auch kurz wie folgt skizziert.

- Handelsbeziehungen zwischen den Entwicklungs- und Industrieländern

Zwischen der Frage der differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer und dem Reziprozitätsproblem besteht ein enger Zusammenhang. Auch aus schweizerischer Sicht geht es letztlich um die echte Beteiligung der Entwicklungsländer nicht nur an den Verhandlungen sondern am internationalen Handelsregime schlechthin. Unter den heutigen Umständen (Verhandlungsmethoden und angestrebte Vereinbarungen über Verhaltensregeln) erfährt die Meistbegünstigungsklausel in gewissem Sinne eine Umdeutung. Während bisher die schwachen Länder sich damit begnügen konnten von den Verhandlungsergebnissen der wichtigen Verhandlungspartnern zu profitieren, sind nunmehr alle Länder zu einer gemeinsamen Verantwortung für das Zustandekommen sowie zur gemeinsamen Mitwirkung bei der Anwendung von Verhaltensregeln aufgerufen.

Damit tritt die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung der schwachen Partner in den Vordergrund. Sie kann die Form

einer Dispensierung dieser Länder von den allgemeinen Regeln oder von zusätzlichen Leistungen zu deren Gunsten annehmen. In beiden Fällen muss die Behandlung an die Bedürfnisse resp. an die Möglichkeiten der begünstigten Länder angepasst werden. Auch muss das Sonderregime eine gewisse Dynamik aufweisen, um sich den tatsächlichen Verhältnissen anpassen zu können. Dies bedeutet, dass gewisse Uebergangsregeln zu vereinbaren sind für die schrittweise Uebernahme der allgemeinen Verpflichtungen resp. den schrittweisen Verzicht auf Sonderleistungen nach Massgabe der wirtschaftlichen Fortschritte und der Wettbewerbsposition der ursprünglich begünstigten Länder. Diese Uebergangsregeln entsprechen nicht nur einem Gerechtigkeitsgebot, sondern dienen zudem der langfristigen Absicherung einer einheitlichen Welthandelsordnung, zu der sich auch die Entwicklungsländer bekennen sollten.

Die schweizerischen Vorstellungen legen somit besonderes Gewicht auf die vertragliche Vereinbarung - Zug um Zug - der differenzierten Behandlung und der Modalitäten für eine Wiedereingliederung aller Länder in ein gemeinsames System von Rechten und Verpflichtungen.

#### - Schutzklauseln

Die bestehenden Regeln betreffend Schutzmassnahmen aus Zahlungsbilanzgründen setzen ein Währungssystem voraus, das heute nicht mehr gegeben ist. Ihre Erneuerung erscheint vielleicht noch verfrüht. Indessen wären bereits Verbesserungen in verschiedener Hinsicht möglich, und zwar in bezug auf-

- interne GATT-Verfahren und
- Zusammenarbeit zwischen GATT und IMF.

Ziel sollte auf jeden Fall eine Gleichbehandlung vergleichbarer Situationen, so auch insbesondere derjenigen der Entwicklungsländer sein.

- 11 -

- Konsultations- und Streitschlichtungsverfahren

Hier handelt es sich um eine Frage, die sich immer neu und in den verschiedensten Zusammenhängen stellt. Doch selbst wenn jedes Spezialgebiet eigene Anforderungen stellen sollte, bleibt die Grundfrage dennoch stets dieselbe. Es erschiene daher nützlich, zumindest ein einheitliches gedankliches Grundmuster unter Einbezug der bestehenden Regeln aufzustellen. Die Schweiz behält sich vor, diesbezüglich gewisse Vorschläge zu unterbreiten.

Die Konsultations- und Streitbeilegungsverfahren sollten nach schweizerischer Auffassung folgende Ziele verfolgen:

- Förderung der Verbindlichkeit internationaler Abkommen,
- deren geordnete Anwendung und Durchsetzung
- erhöhte Rechtssicherheit und
- Gleichbehandlung der Parteien bei der Beurteilung von Streitfällen.

Dazu wäre insbesondere vorzusehen:

- Einfache und klare Regelungen der verschiedenen (bi- und multilateralen) Verfahrensstufen
- bindende Regelung der einzuhaltenden Fristen
- "Prozessordnung" (z.B. Zusammensetzung der Instanzen)
- Einlassungspflicht der Parteien
- Regelung der Sanktionsmöglichkeiten
- Beteiligung und besondere Unterstützung der Entwicklungsländer.

- Exportrestriktionen

Zur Behandlung dieser für die Schweiz äusserst wichtigen Frage sollte entsprechend der amerikanischen Anregung, von einer Ueberprüfung der bestehenden Regeln und ihrer Relevanz für neue und künftige Wirtschaftslagen sowie von einer Beurteilung der bisher effektiv angewandten Massnahmen ausgegangen werden.

III. Perspektiven

Aussagen über die möglichen Diskussionsergebnisse dieser neuen Gruppe erscheinen gegenwärtig noch verfrüht. Immerhin lässt sich bereits hervorheben, dass - wie dies übrigens auch im Nord-Süd-Dialog in Paris zum Ausdruck gekommen ist - sämtliche Verhandlungsteilnehmer, ob Industrie- oder Entwicklungsländer, dieser Gruppe und ihrer Tätigkeit eine erhebliche Bedeutung beimessen. Dies hat zumindest zwei Gründe:

- Einmal ist diese Gruppe mit zentralen, die Verhandlungen ebenso wie das GATT interessierenden Fragen betraut. Ihm kommt somit gewissermassen die Stellung eines TNC für Fachfragen zu.
- Sodann bietet diese Gruppe Gelegenheit zu einer vertieften Diskussion der konkreten Aspekte der Handelsbeziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern. Hier wird sich folglich zu einem guten Teil entscheiden, ob die Entwicklungsländer ihr - für alle Beteiligten wichtiges - Bekenntnis zum GATT aufrechterhalten werden oder nicht.