

Das neue Recht des Nord-Süd-Handels

E. U. Petersmann *)

- I. Die Weltwirtschaft am Kreuzweg
 1. Freihandel, Regionalismus, *widening gap* und Welthandelsreform zugunsten der »Dritten Welt«
 2. »Handelspolitik als Entwicklungs politik«: die Kritik an den Freihandels-, Markt- und Meistbegünstigungsprinzipien
- II. Globale und regionale Entwicklungsstrategien: die völkerrechtliche Abkehr von den *laissez faire*-Prinzipien
 3. Teil IV GATT
 4. Die UNCTAD-Entschlüsse
 5. Das Jaunde-Assoziationsabkommen
 6. Die internationale Entwicklungsstrategie für die zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970
- III. Ein neues Recht des Welthandels?
 7. Allgemeine Präferenzen und Nord-Süd-Sonderpräferenzen als Völkerrechtsproblem
 8. Assoziationsrecht
 9. Warenabkommen, Exportkartelle und »Neobilateralismus«
 10. »Völkerhandelsrecht«
 11. »Droit commercial de développement« und »Entwicklungshilferecht«
- IV. Art. XXIV GATT, Assoziationspräferenzen und UNCTAD-Prinzipien: Assoziation versus GATT oder UNCTAD?
 12. Art. XXIV GATT: "Diplomats Playing at Being Jurists"
 13. Art. XXIV GATT: "Jurists Playing at Being Diplomats"
 14. Assoziation und UNCTAD-Prinzipien

Für das internationale Wirtschaftsrecht und das Europarecht ist die Notwendigkeit einer »interdisziplinären Arbeitsweise« heute kaum noch bestritten. W. Röpke warnte bereits 1954 für den Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts vor einem einseitigen, die Wechselwirkung der wirtschaftlichen, sozialen, politischen und rechtlichen Faktoren ignorierendem »Juridizismus« — "the mental habit of thinking primarily in legal terms and of

*) Assistent am Institut. Abkürzungen siehe nächste Seite.

laying all the stress on the legal framework of society without consulting the complex reality of which the economic and social facts are an important part" ¹⁾. H. Kelsen betonte 1950 die Funktion des Völkerrechts als »soziale Technik zur Verwirklichung politischer Ziele« ²⁾ und W. Friedmann bestätigte diesen interessen-, herrschafts- und geschichtsbedingten Charakter des Völkerrechts kürzlich mit seiner Feststellung:

“In a world divided into sovereign national states, with conflicting interests and aspirations, the states will follow lines of conduct in which the amount of power at their disposal will be balanced against the restraints imposed by international law and other considerations of international coexistence. All the major powers have demonstrated that, when they consider a situation to be of critical national interest, they will disregard the restraints of international law” ³⁾.

Für das Europarecht hat Ophüls betont, »daß man also das Politische, Wirtschaftliche und Institutionelle als die untrennbaren Aspekte derselben Sache erkennt — darin liegt der Schlüssel zum Gesamtverständnis des Gemeinschaftsrechts« ⁴⁾. — Diese Äußerungen und die für den Bereich der

Abkürzungen: AASM = Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar; BISD = Basic Instruments and Selected Documents; BSP = Bruttosozialprodukt; BWZ = Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit; BYIL = British Year Book of International Law; DAC = Development Assistance Committee; EEF = Europäischer Entwicklungsfonds; EFTA = European Free Trade Association; EG = Europäische Gemeinschaften; EIB = Europäische Investitionsbank; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; EWGV = EWG-Vertrag; FHZ = Freihandelszone; FINEFTA = Assoziation Finnland-EFTA; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GZT = Gemeinsamer Zolltarif; IBRD = International Bank for Reconstruction and Development; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; IDA = International Development Association; IFC = International Finance Corporation; IGH = Internationaler Gerichtshof; IMF = International Monetary Fund; JA I = Jaunde-Abkommen 1963; JA II = Jaunde-Abkommen 1969; LAFTA = Latin American Free Trade Association; NA = Assoziationsabkommen EWG-Nigeria; NSP = Netto-Sozialprodukt; OA I = Assoziationsabkommen EWG-ostafrikanische Staaten (Kenia, Tansania, Uganda) 1968; OA II = Assoziationsabkommen EWG-ostafrikanische Staaten 1969; OECD = Organisation for Economic Cooperation and Development; RdC = Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye; SVN = Satzung der Vereinten Nationen; ÜLG = Überseeische Länder und Gebiete; UN = United Nations; UNCITRAL = United Nations Commission on International Trade Law; UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development; UNIDO = United Nations Industrial Development Organization; VAR = Vereinigte Arabische Republik; ZU = Zollunion.

¹⁾ W. Röpke, *Economic Order and International Law*, RdC 1954, S. 207, 210.

²⁾ H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950), S. XIII.

³⁾ W. Friedmann, *General Course in Public International Law*, RdC 1969 II, S. 185, 242.

⁴⁾ C. F. Ophüls, in: *Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration* (Köln 1969), S. 9 ff., 20.

»Nord-Süd-Beziehungen« vor allem in den Schriften von Gunnar Myrdal⁵⁾ immer wieder betonte Notwendigkeit einer interdisziplinären Arbeitsmethode gelten für das hier untersuchte und seit der ersten Welthandelskonferenz (1964) in einem dynamischen Wandel befindliche Recht des Nord-Süd-Handels um so mehr: Die Legitimität der Forderung der inzwischen über 100 Entwicklungsländer nach einem neuen «Droit commercial de développement»⁶⁾ und »Entwicklungshilferecht« sowie die hierauf beruhende Völkerrechtspraxis dieser neuen Staatenmehrheit lassen sich ohne Kenntnis der zugrundeliegenden und seit der Dekolonisierung völlig neuartigen Welthandels- und Entwicklungsprobleme nicht beurteilen, und es gibt hierbei oft keine abstrakt »völkerrechtlichen« Probleme, sondern nur sehr komplexe »Entwicklungsprobleme«. Die Schwierigkeit dieser »entwicklungspolitischen« Materie ist dabei heute ebenso unbestritten⁷⁾ wie die im Teil IV des GATT, in den UNCTAD-Entschlüssen und in der UN-Entwicklungsstrategie für die zweite Entwicklungsdekade anerkannte Notwendigkeit einer völkerrechtlichen Berücksichtigung dieser Entwicklungsprobleme, denn zwei Drittel dieser Welt sind »Dritte Welt« und »Entwicklung ist der neue Name für Frieden« (Populorum progressio, 1967). Die folgende Arbeit gibt daher in den zwei ersten Abschnitten einen stark handels- und entwicklungspolitischen Überblick über die ökonomischen Grundlagen und Bemühungen für eine Welthandelsreform zugunsten der Dritten Welt und für die Abkehr von den traditionellen, völkerrechtlichen Freihandels-, Markt-, Meistbegünstigungs- und *laissez faire*-Prinzipien. Zur Rechtfertigung dieser, für eine völkerrechtliche Arbeit immer noch ungewöhnlichen Darstellungsweise beruft sich der Verfasser dabei nicht zuletzt auf G. Schwarzenberger: "The international economic lawyer has to learn

⁵⁾ Vgl. z. B. seine Bücher Objektivität in der Sozialforschung (Frankfurt 1971) und Politisches Manifest über die Armut in der Welt (Frankfurt 1970).

⁶⁾ Der Begriff stammt von A. S. El-Koshery, in: Hague Academy of International Law, Colloquium 1968 über "International Trade Agreements" (Leiden 1969), S. 89.

⁷⁾ Allein auf der zweiten Welthandelskonferenz wurden insgesamt 16 Tonnen Papier mit Studien, Resolutionen und Entschlüssen bedruckt und die Mitte der 60er Jahre von der UN bereits auf jährlich 60 Millionen wissenschaftliche Druckseiten geschätzte Literaturflut zur Entwicklungshilfe erleichtert paradoxerweise das Auffinden der relevanten Rechtsfakten nur bedingt. Die meisten und die im folgenden zitierten, wichtigeren Dokumente finden sich in folgenden Textsammlungen: Handbuch der Entwicklungshilfe, Loseblattsammlung in 10 Bänden (Baden-Baden seit 1961); Entwicklungspolitik, Materialien, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, seit 1970; Entwicklungspolitische Dokumente, hrsg. von K. Lefringhausen (Wuppertal) Bd. 1 (1970), Bd. 2 (1971) und Bd. 3 (1972). Die Texte der UNCTAD-Entschlüssen finden sich in den amtlichen "Proceedings" der UNCTAD I und II und die Texte der Assoziationsabkommen der EWG sind sowohl im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften als auch in gesonderten Broschüren des EG-Ministerrates veröffentlicht worden.

as much of the economic substratum of his chosen subject as is required to cope intelligently with its normative aspects" 8).

I. Die Weltwirtschaft am Kreuzweg

1. Freihandel, Regionalismus, *widening gap* und Welthandelsreform zugunsten der »Dritten Welt«

Für die Welthandelsentwicklung seit 1950 sind drei Tendenzen kennzeichnend:

a) Durch die Welthandelsprinzipien des GATT⁹⁾, seine handelspolitischen Standards und die bisher sieben multilateralen Zollsenkungskonferenzen im Rahmen des GATT wurde eine weltweite Liberalisierung vor allem der Industriezölle der entwickelten GATT-Parteien erreicht, und die durchschnittliche Höhe der Zollsätze nach der Kennedy-Runde betrug Anfang 1972 bei der EWG nur noch 6 % gegenüber 7,1 % bei den USA, 7,6 % bei Großbritannien und 9,7 % bei Japan¹⁰⁾. Gleichzeitig wurde durch die Weltwährungsprinzipien des IMF¹¹⁾, die regionale Währungs Kooperation

⁸⁾ Schwarzenberger, *The Principles of International Economic Law*, RdC 1966 I, S. 5 ff., 11.

⁹⁾ Unbedingte Meistbegünstigung (Art. I), regelmäßige multilaterale Zollsenkungskonferenzen (Art. XXVIII*bis*), Konsolidierung der Zugeständnisse in den *schedules of concessions*, Reziprozität (Art. XXVIII, XXVIII*bis*), prinzipielles Kontingentverbot (Art. XI), Inländerbehandlung bei internen Abgaben (Art. III) und Zulässigkeit von Freihandelszonen und Zollunionen (Art. XXIV). — Das GATT lebt aber weithin von den zahlreichen Ausnahmeregeln zu diesen Grundsatzbestimmungen.

¹⁰⁾ Die Zahlen stammen aus dem 5. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, EG-Kommission (Brüssel 1972), S. 426. — Alle folgenden Zahlenangaben stammen — sofern nicht eine andere Fundstelle angegeben ist — aus nachfolgenden statistischen Veröffentlichungen, deren Berechnungsmethoden und Zahlen teils voneinander abweichen: IBRD-IDA-IFC, *Trends in Developing Countries* (Washington 1970); Handbook of International Trade and Development Statistics, UNCTAD 1969, Suppl. 1970; OECD, *Development Assistance, 1971 Review*; EG-Kommission, Memorandum über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, Bd. IV: statistische Anhänge, 1971; EG-Kommission, *Der Warenverkehr der EWG mit den AASM 1958—1969*, 2 Bände (Brüssel 1969 und 1970); Antworten auf den Fragebogen des GATT über das zweite Jaunde-Abkommen, 1970 (unveröffentlichtes EWG-Dokument); Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 19, BWZ, September 1971.

¹¹⁾ Feste Währungsparitäten und Fördern stabiler Wechselkurse (Art. IV, VIII Abs. 5), Liquiditätshilfen bei temporären und geordnete Wechselkurskorrektur bei fundamentalen Gleichgewichtsstörungen (Art. IV, V), Liberalisierung und Konvertibilität der laufenden Zahlungen (Art. VIII), Verbot diskriminierender Währungspraktiken (Art. VIII Abs. 3) und ebenfalls zahlreiche Ausnahmeregeln (besonders Art. XIV). — Die wegen der Austauschbarkeit von handels- und währungspolitischen Maßnahmen notwendige Koordination der Handels- und Zahlungspolitik ist im Art. XV GATT vorgeschrieben (nicht auch in der IMF-Satzung selbst), da die durch Freihandel entstehende Konjunkturgemeinschaft

und die Erhöhung der internationalen Liquidität die für einen liberalen Welthandel unerläßliche Liberalisierung des Zahlungsverkehrs und Erhaltung stabiler Währungsbeziehungen zumindest zwischen den westlichen Industrieländern im wesentlichen erreicht und dadurch 1950—1969 eine Steigerung der Exporterlöse der Industrieländer um über 420 % ermöglicht, während diejenigen der Entwicklungsländer im selben Zeitraum um nur knapp 150 % stiegen.

b) Die Gründung der EWG und die afrikanische Unabhängigkeitswelle von 1960 haben in Europa, Afrika, Lateinamerika und zunehmend auch in Asien zu über 25 größeren, multilateralen wirtschaftlichen Integrationsgruppierungen geführt. Die damit verbundene Handelsdiskriminierung wurde zwar durch die gleichzeitigen, generellen Zollsenkungen der GATT-Länder um 1958—1970 durchschnittlich über 50 % wesentlich gemildert. Der dem nichtdiskriminierenden Freihandelsideal des GATT zuwiderlaufende, wachsende Regionalismus und die gleichzeitige »Proliferation« der Nord-Süd-Präferenzen (besonders UNCTAD-, Assoziations- und Commonwealthpräferenzen) haben die Welthandelsordnung jedoch grundlegend verändert und zu einem »pluralistischen Welthandelssystem« mit zunehmend unterschiedlichen Rechtsstandards für den Nord-Nord-Handel, den Nord-Süd-Handel und den Süd-Süd-Handel geführt, sichtbar besonders an den Abstufungen des Meistbegünstigungsprinzips des Art. I Abs. 1 GATT: Für den Handel zwischen entwickelten GATT-Parteien gilt Art. I Abs. 1 GATT weiterhin mit dem Vorbehalt der verschiedenen GATT-Ausnahmeklauseln. Eine erste grundlegende Einschränkung ergibt sich aus der wachsenden regionalen Wirtschaftsintegration und der völligen Umstrukturierung der Welthandelsordnung durch eine erweiterte EWG, die voraussichtlich etwa 58 Staaten zu einem euro-afrikanischen Freihandelsraum zusammenfassen wird. Die dritte Abstufung der Meistbegünstigungspflicht folgt aus dem im Oktober 1970 vereinbarten UNCTAD-Präferenzsystem, und eine vierte Abstufung von Art. I Abs. 1 GATT ergibt sich aus dem im Allgemeinen Prinzip 8 der UNCTAD I enthaltenen und auch bereits im GATT praktizierten¹²⁾ Grundsatz "Developing countries need not extend to developed countries preferential treatment in operation amongst them".

und häufigeren Zahlungsbilanzprobleme sonst zwangsläufig wieder zu zahlungs- und währungspolitisch bedingten Handels- und Devisenrestriktionen führen würden.

¹²⁾ Vgl. das im Februar 1970 vom GATT gebilligte Zusatzprotokoll zum Präferenzabkommen zwischen Indien, Jugoslawien und der VAR sowie die seit 1967 im GATT stattfindende Zollsenskrunde zwischen 16 Entwicklungsländern, deren Zollsenskrungen auf Grund eines GATT-*waivers* nur den Entwicklungsländern zugute kommen; vgl. GATT, Basic Instruments and Selected Documents, 18th Supplement, April 1972, S. 26 ff.

c) Eine dritte charakteristische, handelspolitische Entwicklungstendenz zeigt sich in der zunehmenden »Marginalität« der heute über 100 Entwicklungsländer und in der kontinuierlichen, relativen (!) Verschlechterung ihrer 1850—1950 noch durch einen leicht zunehmenden Anteil am Welthandel und eine positive Handelsbilanz gekennzeichneten Weltwirtschaftslage: ihr Anteil am Welthandel fiel von 1950 31,6 % auf 1970 17,6 % (ohne Erdöl-exporte 1969 12 %); der Welthandelsanteil der Entwicklungsländer an gewerblichen Erzeugnissen ist mit 1969 6,4 % weiterhin gering und noch etwa 85 % der Exporteinnahmen der Entwicklungsländer stammen aus ihren Primärgüterexporten¹³⁾, die ihrerseits mit langsamem Exportwachstum (ohne das Wachstumsprodukt Erdöl 1953—1965 2,6 % p. a.), Preisschwankungen und einer zumindest 1951—1962 kontinuierlichen Verschlechterung der *commodity terms of trade* der Entwicklungsländer konfrontiert werden; auch für die Einkommens-, Handels- und Devisenlücke¹⁴⁾ der Entwicklungsländer ist meist weiterhin der *widening gap* kennzeichnend, und besonders schmerzlich für die Dritte Welt ist dabei die bei der Weltwährungskrise 1971 deutlich sichtbar gewordene Tatsache, daß die auf erhöhte Export- und Deviseneinnahmen am meisten angewiesenen Entwicklungsländer von den in den Industrieländern entstehenden Krisen oft am härtesten getroffen werden¹⁵⁾ und auf Grund ihres geringen Wirtschaftspotentials kein wirksames Mitspracherecht beim weltwirtschaftlichen »Krisenmanagement« (z. B. 1971 im Zehnerclub) haben.

Diese im Widerspruch zur völkerrechtlichen Freihandelsordnung (GATT: weltweite Wohlstandsmaximierung durch nichtdiskriminierenden Freihandel) »dreidimensionale« Welthandelsentwicklung und aus der Sicht des *widening gap* »dualistische« Weltwirtschaftstendenz zum Nachteil der Entwicklungsländer hat seit der UN-Res. 1707 (XVI) über "International Trade as the Primary Instrument for Economic Development" (1961) unter den überwiegend gerade unabhängig gewordenen Entwicklungsländern zur

¹³⁾ Nach den UN-Statistiken bestanden 1969 »nur« noch 77 % (1960 85,1 %) der Exporte der Entwicklungsländer aus Primärgütern, wobei von der UN aber auch die kaum bearbeiteten NE-Metalle zu den Industriegütern gezählt werden.

¹⁴⁾ Z. B. lag das BSP pro Kopf in Schwarzafrika, Indien, Pakistan und Indonesien 1968 noch bei nur 100 Dollar, das Handelsdefizit der Dritten Welt belief sich 1968 noch auf 2,2 Mrd. Dollar p. a., und für die Devisenlücke ist die in den 60er Jahren um jährlich 13 % auf insgesamt über 60 Mrd. Dollar gestiegene Auslandsverschuldung kennzeichnend, wobei der Schuldendienst 1970 bereits 52 % des neuen Kapitalzuflusses in die Entwicklungsländer beanspruchte.

¹⁵⁾ Nach UNCTAD-Berechnungen haben die Wechselkursänderungen von 1971 den Währungsreserven der Entwicklungsländer einen Verlust von über 500 Mill. Dollar zugefügt und die *Terms of Trade* der Entwicklungsländer verschlechtert, vgl. TD/99 vom 15. 2. 1972, Ziff. 46 ff.

einmütigen Überzeugung geführt, daß die überkommene Welthandelsorganisation ihnen keine ausreichende Handelsexpansion und Industrialisierung ermöglicht und angesichts der ungünstigen Spezialisierungsstruktur der Entwicklungsländer die Umwandlung der traditionell komplementären Nord-Süd-Arbeitsteilung (Rohstoffe der Entwicklungsländer gegen Industrieerzeugnisse der Industrieländer) in ein neues System substitutiv-industrieller Arbeitsteilung unerläßlich ist. Die von führenden Ökonomen wie R. Prebisch, G. Myrdal, H. Singer und J. Tinbergen vorformulierten Forderungen der Entwicklungsländer nach einer »die Fehler des Freihandelssystems korrigierenden« (R. Prebisch), handelspolitischen Vorzugsbehandlung wurden auf der UNCTADI (1964) erheblich erweitert: Zusätzlich zu einer umfassenden Bevorrechtigung der Export- und Entwicklungsbedürfnisse der Dritten Welt werden eine kontinuierliche finanzielle und technische Hilfe der Industrieländer¹⁶⁾, neue Weltwirtschaftsinstitutionen (UNCTAD, UNIDO), mehr weltwirtschaftliche »Mitbestimmung« der Entwicklungsländer u. a. durch eine UN- und UNCTAD-Legislative sowie eine »globale Entwicklungsstrategie« (R. Prebisch) zur Verwirklichung einer »sozialen Weltwirtschaft« verlangt.

Auf der UNCTAD I ließen die bei den Abstimmungen noch oft kompromißlose Majorisierungspolitik der als einheitlicher Block auftretenden Entwicklungsländer und der Widerstand der zu so tiefgreifenden Reformen noch nicht bereiten Industrieländer — von denen die Ausführung und Finanzierung der UNCTAD-Empfehlungen meist abhängt — zwar nur auf wenigen Gebieten¹⁷⁾ praktische Fortschritte zu. Das UNCTAD-Solidaritätsideal einer die nationale Idee des Wohlfahrtsstaates durch eine globale Entwicklungsstrategie »internationalisierenden« Wohlfahrts-Welt und die dafür bestehende Notwendigkeit internationaler Marktordnungen und umfassender Vorzugsmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer wurden jedoch zum ersten Mal weltweit anerkannt, und auf der UNCTAD II ermöglichte diese — zunächst nur verbale — Bereitschaft zur umfassenden Welthandelsreform bereits grundlegende, konkrete Erfolge¹⁸⁾. Angesichts

¹⁶⁾ Statt *Trade, not Aid* jetzt *Trade and Aid*. Für die jährlichen »Nettozuflüsse« empfahl die UNCTAD I 1 % des NSP und die UNCTAD II das um etwa 25 % höhere Ziel von 1 % des BSP der Industrieländer.

¹⁷⁾ Besonders bei der »Ergänzungsfinanzierung«, dem Errichten der UNCTAD als ständigem UN-Organ und teils auch bei Anerkennung der Notwendigkeit genereller Nord-Süd-Präferenzen.

¹⁸⁾ Besonders: die EntschlieÙung 21 (II) über die baldige Einführung genereller, nichtreziproker Präferenzen für die Fertig- und Halbfertigwaren der Dritten Welt, das Aktionsprogramm für die internationale Rohstoffpolitik und die Erhöhung des Ziel-satzes für die jährlichen Nettozuflüsse (vgl. Anm. 16).

der zunehmenden »Mutation« der internationalen Handelsbeziehungen — wachsender Regionalismus, Beitritt von Staatshandels- und Entwicklungsländern zum GATT, zunehmende Bedeutung der multinationalen Gesellschaften (etwa 30 % der Weltexporte werden von ihnen gekauft), allgemeine und Sonderpräferenzen für Entwicklungsländer, verstärkte Bedeutung der nichttarifären Handelshindernisse und Zahlungsbilanzprobleme infolge des weltweit niedrigen Zollniveaus — ist die Notwendigkeit einer Reform der traditionellen Welthandelsordnung inzwischen jedenfalls unbestritten.

2. »Handelspolitik als Entwicklungspolitik«:
die Kritik an den Freihandels-, Markt- und
Meistbegünstigungsprinzipien

Die in der Wirtschaftstheorie besonders von G. Myrdal und R. Prebisch¹⁹⁾ fundierte Kritik der Dritten Welt an den überkommenen Freihandelsprinzipien konzentriert sich auf die Unzulänglichkeit des Marktmechanismus (a), die Notwendigkeit einer vom Meistbegünstigungsprinzip abweichenden, redistributiven Entwicklungsstrategie (b) und auf das Erfordernis einer neuen »dynamischen«, vorwiegend von entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bestimmten Welthandelstheorie (c).

a) Die Theorie des internationalen Handels beruht noch heute im wesentlichen auf dem von D. Ricardo²⁰⁾ entwickelten Theorem der globalen Wohlstandsmaximierung durch internationale Arbeitsteilung auf der Grundlage komparativer Vorteile, wobei Freihandel und Marktmechanismus — die »unsichtbare Hand« von Adam Smith — eine optimale Faktorallokation, die Maximierung des Volkseinkommens der Handelsländer, einen tendenziellen Ausgleich der Waren- und Faktorpreise (*factor price equalization theorem* P. Samuelson's) und weitere vorteilhafte Wachstumseffekte (z. B. Produktivitätssteigerung durch Massenproduktion) bewirken sollen. Diese »Harmoniethesen« der »Freihändler« stoßen jedoch besonders auf zwei grundlegende Einwände:

aa) Ein allein an den natürlichen komparativen Faktorvorteilen orientierter Freihandel ist angesichts des ideologischen Widerstands der Ostblock-

¹⁹⁾ Vgl. G. Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions* (London 1957); Politisches Manifest a. a. O. (Anm. 5), sowie die zur Vorbereitung von UNCTAD I und II von R. Prebisch vorgelegten Berichte *Towards a New Trade Policy for Development* (UN, New York 1964) und *Towards a Global Strategy for Development* (UN, New York 1967).

²⁰⁾ D. Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation* (1817) Kapitel VII.

länder, des entwicklungspolitischen Widerstands der Entwicklungsländer, des dem Freihandelstheorem konträr zuwiderlaufenden (Agrar-)Protektionismus der Industrieländer gegenüber der »Billigkonkurrenz« der Entwicklungsländer (z. B. bei Zucker u. Textilien) und auch angesichts des wachsenden Regionalismus sowie der konjunktur- und währungspolitischen Hindernisse ein politisch noch unrealisierbares Ideal. Der Außenhandel ist in allen Ländern der Welt zum neomerkantilistischen Instrument der Politik geworden (vgl. die Exportkredite, Exportsubventionen, »Handelskriege«, das Agrardumpen usw.), und bei dem für die meisten Entwicklungsländer noch lebenswichtigen Agrarhandel²¹⁾ hängt die internationale Wettbewerbsfähigkeit heute oft mehr von der — bei Entwicklungsländern geringen — Fähigkeit zu Exporthilfen und Agrarsubventionen als von den komparativen Kostenvorteilen ab. Beim Rohstoff- und Agrarhandel führen die *laissez faire*-Prinzipien wegen des häufig strukturellen Ungleichgewichts (z. B. tendenzielle Überproduktion und technologisch bedingter Nachfragerückgang, Preisschwankungen infolge geringer Angebots- und Nachfrageelastizität) zu oft sozial und entwicklungspolitisch unerträglichen Auswirkungen (z. B. Instabilität von Preisen, Exporteinkommen und gesamtem Wirtschaftsleben vieler Rohstoffländer). Die UNCTAD hat daher dem Marktpreis für diesen Sektor die Rolle als Regulierungsfaktor zwischen Angebot und Nachfrage abgesprochen und empfiehlt stattdessen für ihr — auf Grund der emotionalen und nicht genau definierten Begriffe kaum weniger problematisches — Ziel der »kostendeckenden, gerechten und stabilen Preise« internationale Marktordnungen durch Rohstoffabkommen und ergänzende Subventionen seitens der reichen Länder (*Compensatory Financing, Supplementary Financing* usw.).

bb) Weitere Schwächen der Freihandelstheorie haben Myrdal, Prebisch, Singer und Myint mit ihren Theorien der »absoluten Verarmung« (Myrdal), der »relativen Verarmung« (Prebisch, Singer) und der »partiellen Verarmung« (Myint) der Entwicklungsländer im traditionellen Freihandelssystem dargelegt: Nach Myrdal führt das durch monopolistische und interventionistische Elemente verzerrte Spiel der Marktkräfte zur kumulativen Vergrößerung der wirtschaftlichen Ungleichheiten, da die von den Wachstumszentren auf die Peripherie ausgehenden Expansionseffekte (*spread effects*) schwächer sind als die entgegengesetzten

²¹⁾ Wenn man das Erdöl ausklammert, liegt der Anteil der landwirtschaftlichen Exporte am Gesamtexport der Entwicklungsländer bei durchschnittlich 60 % und nach FAO-Untersuchungen bei 24 Entwicklungsländern um 80 % (zitiert bei: O. Matzke, Der Widerspruch zwischen Handels- und Entwicklungspolitik, Aus Politik und Zeitgeschehen B 17/72, S. 25 ff., 29).

Entzugseffekte (*backwash effects*, z. B. Abwandern von Kapital und Arbeitskräften in die reicheren Gebiete mit höherem Zins- und Lohnniveau) und dieser innerhalb aller Industrieländer mit der nationalen Regional- und Strukturpolitik anerkannte Verarmungsprozeß auch im internationalen Handel einen *double standard of morality* erfordert²²⁾. Prebisch und Singer folgern aus dem rückläufigen Welthandelsanteil und den *Terms of Trade*-Verlusten der Dritten Welt, daß die Entwicklungsländer verglichen mit den Industrieländern nur unterproportional vom internationalen Handel profitieren. Andere Ökonomen wie Myint weisen zusätzlich darauf hin, daß die von den Industrieländern ausgehenden »Übergreifeffekte« in den Entwicklungsländern meist auf den Exportsektor als eine Wachstumsenklave inmitten einer unterentwickelten Restwirtschaft beschränkt bleiben. Ein entscheidender Einwand gegen das Freihandelstheorem ergibt sich für die Entwicklungsländer aber vor allem aus dem seit F. List (1841) anerkannten *infant-industry*-Argument: Die Rohstoffausfuhren ermöglichen den Entwicklungsländern aus verschiedenen Gründen²³⁾ kein für ihre Wachstumsziele ausreichendes, kontinuierliches Deviseneinkommen, und die notwendige, durch Mangel an Kapital, *know-how*, Facharbeitern und Marketingenerfahrung aber stark behinderte Industrialisierung der Entwicklungsländer kann sich ohne temporäre Schutzzölle und Präferenzen nicht gegen die erdrückende Konkurrenz, den Produktivitätsvorsprung, die Wettbewerbsvorteile (z. B. geringere Transportkosten, Patente, Massenproduktion, Technologie, Marketing) und Handelshindernisse der Industrieländer (Zölle, Kontingente, Steuern, Subventionen usw.) durchsetzen.

²²⁾ Myrdal, Manifest, a. a. O. (Anm. 5), S. 271: »Tatsache ist, daß im Gegensatz zu dieser Theorie der internationale Handel — und der Kapitalstrom — im allgemeinen dahin tendiert, Ungleichheit zu erzeugen, und daß diese Tendenz sich um so stärker durchsetzt, wenn substantielle Ungleichheiten bereits etabliert sind. Auf Grund von Spiraleffekten wird ein Land, dessen Produktivität und Einkommen überlegen sind, seine Überlegenheit tendenziell erhöhen, während ein Land, das auf einem unterlegenen Niveau steht, auf diesem Niveau zurückgehalten wird oder sogar noch weiter abfällt — solange die Entwicklung dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überlassen bleibt«. — Der allseits betonte *widening gap* ist ein weiteres Argument gegen die These vom nivelierenden Einkommenseffekt des Freihandels, und die »ungerechten Folgen« des Liberalismus im Nord-Süd-Handel werden inzwischen auch sogar von der päpstlichen »*Progressio populorum*« (1967) verurteilt.

²³⁾ U. a.: sinkende Rohstoffnachfrage infolge des Agrarprotektionismus der Industrieländer, des technologisch verminderten *input*-Bedarfs und der synthetischen Ersatzproduktion; Preisschwankungen oder Preisverfall und wegen der meist hohen Exportquote, monokulturellen Rohstoffabhängigkeit (in 45 Entwicklungsländern stammen mindestens 40 % der Deviseneinnahmen aus einem einzigen Grundstoffprodukt) und konjunkturellen Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den »Wachstumszentren« oft eine Instabilität der gesamten Wirtschaft im Entwicklungsland.

b) Neben ihrer Kritik an den oft unzulänglichen Marktmechanismen sind sich die Entwicklungsländer seit der UNCTAD I auch über die Unvereinbarkeit des allgemeinen Meistbegünstigungsprinzips (Art. I Abs. 1 GATT) mit den Entwicklungserfordernissen der Dritten Welt einig. Der bislang große praktische Wert von Art. I Abs. 1 GATT ist zwar unbestreitbar: Das GATT wird von über 95 Ländern angewandt und regelt über 80% des Welthandels; die Meistbegünstigung hat auf den GATT-Zollsenkungskonferenzen eine weltweite Handelsliberalisierung ermöglicht; Art. I Abs. 1 bewirkt zugleich eine Vereinfachung des Zollverkehrs, größere Markttransparenz und wirkte sich besonders auch für die Entwicklungsländer positiv aus, da sie trotz schwacher Verhandlungsposition oder Nichtteilnahme an den Zollverhandlungen dieselbe Handelsliberalisierung wie die durch die Verhandlungen am meisten begünstigte GATT-Partei erhalten; weiter ist eine ständige Ausweitung des Meistbegünstigungsstandards über den Handelsbereich hinaus sichtbar (z. B. bei Schifffahrt, Fischereirechten, Verkehr, Niederlassungsrecht, Urheberrecht), und das Meistbegünstigungsprinzip gewährleistet dabei stets "complete insurance against lack of information and incompetent draftsmanship. It puts gratuitously the best economic intelligence service and negotiators of third parties at the disposal of one's own country" ²⁴). — Die Unzulänglichkeiten des Art. I Abs. 1 GATT sind dennoch offensichtlich: Die formalrechtliche Gleichbehandlung ungleich entwickelter Länder läuft auf eine materiellrechtliche Diskriminierung hinaus ("Equality of treatment is equitable only among equals"); die vorausgesetzten, vollkommenen und gleichen Wettbewerbsbedingungen auf den Weltmärkten haben nie bestanden, und die Regionalzusammenschlüsse zwischen den Industrieländern, die vorwiegend nur Industrieprodukte betreffenden Zollsenkungsrunden und die zwangsläufig aus dem Entwicklungsvorsprung resultierenden Wettbewerbsvorteile der Industrieländer führen zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Wettbewerbssituation der Entwicklungsländer auf den großen Absatzmärkten wie USA, EFTA und COMECON; eine wegen ihres Widerspruchs zur Theorie der komparativen Vorteile noch gefährlichere Rechtsentwicklung ist weiter am (Agrar-)Protektionismus der Industrieländer, der mißbräuchlichen Anwendung der »Marktstörungs«-Regeln auf einige der wettbewerbsfähigsten (»sensiblen«) Exportprodukte der Entwicklungsländer (besonders Textilien) und an den »freiwilligen« Selbstbeschränkungsabkommen abzulesen ²⁵). Zusätzlich zu

²⁴) Schwarzenberger, RdC 1966, S. 73.

²⁵) Zur restriktiven Anwendung des ursprünglich liberal intendierten Baumwollabkommens (1962) vgl. G. P. Verbit, Trade Agreements for Developing Countries (New York 1969), S. 62: "the arrangement amounts of an agreement that the developed

den im GATT bereits anerkannten Ausnahmen von Art. I Abs. 1 GATT²⁶⁾ gibt es außerdem eine wachsende Zahl von Situationen (z. B. Staatshandel, Kontingente, Devisenbeschränkungen, Kooperationsabkommen), bei denen das Meistbegünstigungsprinzip die handelspolitischen Diskriminierungsmöglichkeiten nicht wirksam einschränkt. Nach Ansicht der Entwicklungsländer hat sich das Meistbegünstigungsprinzip daher — von einem seit 1266 zuerst bilateral vereinbarten Präferenzstandard und einem in der späteren Freihandelsperiode (1860—1914) allgemeinen Gleichbehandlungsstandard — für die Entwicklungsländer zunehmend zum *least favoured nation treatment* entwickelt — die wichtigen Welthandelsländer profitieren von Präferenzen (EWG, EFTA, COMECON) — und wird unter den gegebenen Verhältnissen weder dem Ziel der Wettbewerbsgleichheit noch den Entwicklungs- und Industrialisierungsbedürfnissen der Dritten Welt gerecht.

c) Die Entwicklungsländer fordern daher eine neue »dynamische«, vorwiegend entwicklungspolitisch orientierte Welthandelspolitik, die ihren Industrialisierungs- und Entwicklungsbedürfnissen eindeutigen Vorrang vor den kurzfristigen Wirtschaftsinteressen der Industrieländer gibt. R. Prebisch hat als früherer UNCTAD-Generalsekretär in seinen die Welthandelskonferenzen vorbereitenden Berichten ständig betont, die Vorstellung eines automatischen Übergreifens des Wirtschaftswachstums von den Zentren auf die Peripherie habe sich als Illusion erwiesen, und die zur Schließung der Handels- und Devisenlücke notwendige Einbeziehung der Entwicklungsländer in den »Kreislauf der industriellen Arbeitsteilung« könne nur durch eine interventionistische »globale Entwicklungsstrategie« erreicht werden, die während einer Übergangszeit die für die Dritte Welt nachteiligen Freihandels- und Marktprinzipien durch redistributive, präferenzielle Ausgleichsmechanismen überwindet (Präferenzen, Rohstoffabkommen, finanzielle Ausgleichszahlungen für *Terms of Trade*-Verluste usw.). Der Pearson-Bericht stellte ebenfalls fest:

“In the long run, only the evolution of their trade with other nations, together with a growing capacity to substitute domestic production for imports, will enable the developing countries to grow without the help of concessional finance”²⁷⁾.

Entwicklungsminister Epler formulierte noch schärfer:

countries will limit and even decrease their violations of the GATT and, in exchange, the developing countries will refrain from exercising their full rights under the GATT”. Ohne das Abkommen wären die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer aber wohl noch schlechter.

²⁶⁾ Art. I Abs. 2; VI Abs. 2, 3; XII Abs. 4; XIV; XVIII Abs. 12, 21; XIX; XX; XXI; XXIII; XXIV; XXV Abs. 5; XXXV Abs. 1; (XXXVI—XXXVIII) GATT.

²⁷⁾ L. Pearson u. a., *Partners in Development* (Pearson Report) (1969), S. 80.

»Ohne eine Wende der Handelspolitik wird auch verstärkte Entwicklungshilfe verpuffen: der Verlust jedes weiteren Prozents am Welthandel bedeutet für die Entwicklungsländer derzeit soviel wie 20 % des gesamten Kapitaltransfers aus westlichen Industrieländern«²⁸⁾.

Die UN, die inzwischen 142 UNCTAD-Mitgliedstaaten, das GATT, die 96 Entwicklungsländer der »Gruppe der 77« und in zunehmendem Maße auch die Wirtschaftstheorie²⁹⁾ erkennen dem »lebenswichtigen Außenhandel« (Aktionsprogramm von Lima, 6. November 1971) der Entwicklungsländer daher eine Schlüsselrolle als »Wachstumslokomotive« und "Primary Instrument for Economic Development" zu: Bei vielen Entwicklungsländern ist die notwendige Industrialisierung nur über den Exportsektor rentabel³⁰⁾, und die für die benötigten Investitionsgütereinfuhren erforderlichen Devisen können angesichts des stagnierenden, externen Kapitalzuflusses³¹⁾ nur durch die Handelspolitik (Exportförderung, Importbeschränkung, Vermindern des Dienstleistungsbilanzdefizits) und Währungspolitik (Devisenbewirtschaftung, defizitäre Zahlungsbilanzpolitik) erlangt werden. Dem wachstumsbedingten Importbedarf müssen somit langfristig im gleichen Umfang Exportmöglichkeiten gegenüberstehen, und auch die Entwicklungshilfe ist ohne eine ergänzende liberale Einfuhrpolitik der Industrieländer zwangsläufig zur weitgehenden Unwirksamkeit verurteilt (z. B. beim Aufbau von Exportindustrien, der Darlehensrückzahlung), so daß die Bereitschaft zu einer liberalen Einfuhrpolitik sowie zur Teilnahme an Rohstoffabkommen als entscheidender Prüfstein für jede ehrlich gemeinte Entwicklungshilfe angesehen werden kann. Der am 15. März 1972 veröffentlichte

²⁸⁾ E. E p p l e r, *Wenig Zeit für die Dritte Welt* (1971), S. 70.

²⁹⁾ Sie hat die wachstumsfördernde Bedeutung des Außenhandels lange Zeit vernachlässigt, vgl. H. L u c k e n b a c h, *Wirtschaftswachstum und internationaler Handel* (1970), S. 10, sowie G. M. M e i e r, *The International Economics of Development* (Tokio 1968), S. 6, der auf S. 250 aber richtig betont: "The gains from trade can facilitate development, but they cannot be a substitute for the developmental forces that must necessarily be created within the domestic economy". Vgl. auch: J a e g e r, *Handelspolitik als Entwicklungspolitik* (1968), und G a t z, *Exportförderung für Entwicklungsländer* (1969).

³⁰⁾ 1967 hatten 53 Entwicklungsländer weniger als 5 Mill. und $\frac{4}{5}$ der Entwicklungsländer weniger als 15 Mill. Einwohner, und selbst in einem Land wie Indonesien (116 Mill. Einwohner) ist nach UNCTAD-Angaben die effektive Kaufkraft geringer als z. B. in Norwegen (4 Mill. Einwohner).

³¹⁾ Die »Nettozuflüsse« aus den industrialisierten DAC-Ländern in die Entwicklungsländer stiegen zwar von 1960 8,075 Mrd. auf 1970 15,5 Mrd. Dollar. Der Anteil dieser Auszahlungen am BSP der Geberländer fiel jedoch von 1961 0,95 % auf 1970 0,74 %. — Trotz der durch den »Armutszirkel« unvermeidlichen »Sparlücke« finanzieren die Entwicklungsländer durchschnittlich 85 % ihrer Gesamtinvestitionen aus eigenen Ersparnissen.

Bericht des UNCTAD-Generalsekretärs Perez Guerrero über "The international development strategy in action" betont ebenfalls, daß die bescheidenen finanziellen Hilfen an die Entwicklungsländer durch den Kapitalentzug³²⁾, den Agrarprotektionismus, die Verschlechterung der *Terms of Trade* und die wettbewerbswidrigen Einfuhrhindernisse der Industrieländer mehr als zunichte gemacht würden. Die Industrieländer sollen ihre Entwicklungspolitik nach den gleichen Grundsätzen wie ihre Hilfen an die rückständigen Gebiete, Landwirte und Armen im eigenen Lande ausrichten, und den Entwicklungsländern wird ein geschlossenes Vorgehen nach dem Vorbild der erdölzeugenden OPEC-Länder empfohlen, um dadurch ihre Verhandlungsposition gegenüber den Industrieländern zu stärken.

II. Globale und regionale Entwicklungsstrategien: die völkerrechtliche Abkehr von den laissez faire-Prinzipien

Die heute in zahlreichen UN- und UNCTAD-Entschlüssen anerkannte Notwendigkeit einer »globalen Entwicklungsstrategie« führte seit dem Beginn der »Entwicklungsdekaden« (Kongreßbotschaft Präsident Kennedy's vom 22. März 1961) zu immer zahlreicheren Völkerrechtsabkommen, multilateralen Hilfssystemen und »Weltleitplänen«³³⁾, die die tendenzielle Abkehr vom »darwinistischen« Freihandelssystem zur aktiven, geplanten und vom kommerziellen *do ut des* abweichenden »Handelshilfe« deutlich widerspiegeln.

³²⁾ Nach UNCTAD-Angaben hat die Privatindustrie 1969 1,6 Mrd. Dollar mehr aus den Entwicklungsländern herausgezogen als sie dort investierte, vgl. TD/B/C.3/92 vom 4. 10. 71, Ziff. 10.

³³⁾ Zusätzlich zu den im folgenden untersuchten Entwicklungsstrategien gibt es zahlreiche weitere Strategiedokumente z. B. der UN-Organisationen (vgl. ILO, Das Weltbeschäftigungsprogramm [Genf 1969]; FAO, Provisional Indicative World Plan for Agricultural Development, 2 Bände [Rom 1969]), der »Gruppe der 77« (vgl. die »Charta von Algier«, 1967, und das »Aktionsprogramm von Lima«, 6. 11. 1971), der regionalen Wirtschaftsorganisationen (z. B. das Memorandum der EWG-Kommission über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, Juli 1971 und Februar 1972), der UNCTAD-Generalsekretäre R. Prebisch und P. Guerrero (vgl. The International Development Strategy in Action. The Role of UNCTAD. Report by the Secretary-General of UNCTAD to the third session of the conference, TD/99, 15. 2. 1972), des UN-Entwicklungsplanungsausschusses (»Tinbergen-Ausschuß«, vgl.: »Für schnelles Wachstum« [New York 1970]) sowie offizielle Expertendokumente im Auftrag der UN (zusätzlich zum »Pearson-Bericht« vgl. den »Jackson-Bericht«: A Study of the Capacity of the United Nations Development System, 2 Bände [UN Genf 1969]), und auch die Rohstoffabkommen oder die »Allianz für den Fortschritt« enthalten sektorale bzw. regionale Entwicklungsstrategien.

3. Teil IV GATT

Das GATT enthielt zunächst nur wenige Vorzugsregelungen für Entwicklungsländer³⁴⁾ und wirkte sich zugunsten der Dritten Welt mehr indirekt durch die vom GATT ermöglichte Welthandelsexpansion als durch direkte Hilfsmaßnahmen für Entwicklungsländer aus. Erst der Haberler-Bericht (1958), das "Programme for Trade Expansion" (1958), das »Aktionsprogramm« von 1963, der stimmenmäßige *take over* der im GATT zur Zweidrittelmehrheit gewordenen Entwicklungsländer, die 1964 errichteten Exportförderungsmechanismen (Trade Information Advisory Services, International Trade Center) und die UNCTAD I führten schrittweise zur immer stärkeren Berücksichtigung der Entwicklungsprobleme der Dritten Welt im GATT, die ihren ersten Höhepunkt in dem am 27. Juni 1966 in Kraft getretenen und bereits seit Februar 1965 *de facto* angewandten, neuen Teil IV des GATT über »Handel und Entwicklung« (Art. XXXVI bis XXXVIII) fand. Von den neueren Aktivitäten des GATT zugunsten der Entwicklungsländer seien erwähnt³⁵⁾: die seit 1967 im Rahmen des GATT zwischen 16 Entwicklungsländern durchgeführte Zollsenkungsrunde, deren in einem "Protocoll relating to Trade Negotiations among Developing Countries" festgelegte Zollsenkungsergebnisse auf Grund eines am 26. November 1971 von den GATT-Parteien erteilten *waiver* auf die an diesem Protokoll teilnehmenden oder ihm künftig noch beitretenden Entwicklungsländer beschränkt bleiben; die am 25. Januar 1971 zur Ausarbeitung weiterer Vorschläge für Exportförderungsmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer errichtete »Gruppe der Drei« und der von den GATT-Parteien am 25. Juni 1971 erteilte *waiver* für das UNCTAD-Präferenzsystem.

Die drei Artikel von Teil IV enthalten eine grundlegende handelspolitische Neuorientierung des GATT zugunsten der Exportförderung für Entwicklungsländer, die trotz der oft vage und kaum justitabel gehaltenen Rechtspflichten auch für die Neuinterpretation der anderen GATT-Artikel bedeutsam ist. Art. XXXVI betrifft die "Principles and Objectives":

"international trade as a means of achieving economic and social advancement should be governed by such rules and procedures as are consistent with the objectives set forth in this article",

nämlich: beschleunigte wirtschaftliche und soziale Entwicklung besonders

³⁴⁾ Art. XVIII (Schutzmaßnahmen für *infant industries* und Zahlungsbilanzdefizite), Art. XX, h (*commodity agreements*), Art. XXVI Abs. 5, c (keine Reziprozitätspflicht bei Aufnahme ins GATT), Art. XXVIII Abs. 3, b (Berücksichtigung der Handelsinteressen der Entwicklungsländer in den Zollsenkungsrunden).

³⁵⁾ Vgl. zum folgenden: GATT, Basic Instruments, a. a. O. (Anm. 12), S. 24 ff., 70 ff.

der Entwicklungsländer (Ziff. 1); schnelle und dauerhafte Steigerung der Exporteinnahmen der Entwicklungsländer (Ziff. 2); bessere Exportbedingungen und »stabile, gerechte und kostendeckende Preise« für die Primärgüterexporte der Entwicklungsländer (Ziff. 4); Industrialisierung und Förderung der Industriegüterexporte der Entwicklungsländer (Ziff. 5) sowie ständige weltweite Zusammenarbeit zur Harmonisierung von Handels- und Entwicklungspolitik (Ziff. 6 u. 7). Am wichtigsten dürfte der Verzicht auf Reziprozität in Ziff. 8 sein:

“The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties”.

Art. XXXVII begründet eine Rechtspflicht (“... shall to the fullest extent possible”) der entwickelten GATT-Parteien zum *standstill* und zur Liberalisierung der Handelshindernisse und Fiskalabgaben zugunsten der Exporterzeugnisse der Entwicklungsländer und legt für die wirksame Durchführung dieser Pflichten ein Konsultationsverfahren fest. Art. XXXVIII sieht zusätzliche gemeinsame Aktionen aller GATT-Parteien zur Verwirklichung dieser entwicklungspolitischen Ziele vor, die u. a. 1965 zur Errichtung des »Ausschusses für Handel und Entwicklung« mit sieben Arbeitsgruppen zur Untersuchung der Handelsprobleme der Entwicklungsländer führten.

4. Die UNCTAD-Entschlüsse

Die am 30. Dezember 1964 als ständiges UN-Organ errichtete UNCTAD ist die erste universale sowie — über die konkurrierenden Zuständigkeiten des GATT hinausgehend — für den gesamten Bereich von »Handel und Entwicklung« zuständige Weltwirtschaftsorganisation mit eindeutiger Priorität für die Entwicklungsbedürfnisse der Dritten Welt und hat ihre Entwicklungsstrategie in zahllosen Entschlüssen ihrer Organe (Konferenz, Rat für Handel und Entwicklung, Ausschüsse und Sekretariat) festgelegt, die teils bereits sehr konkrete Fortschritte ermöglichten³⁶).

³⁶) Eine komprimierte Zusammenfassung der Entwicklungsstrategie der UNCTAD ist in den 15 “General Principles” und den 13 “Special Principles” der UNCTAD I enthalten (vgl. Proceedings of UNCTAD I Bd. 1, Final Act). Eine ausführliche Analyse findet sich z. B. bei S. Elnaggar, *The UNCTAD*, RdC 1969 III, S. 241 ff. Mißt man die völkerrechtliche Bedeutung der UNCTAD allein an ihrer Aufgabe “to initiate action ... for the negotiation and adoption of multilateral legal instruments in the field of trade...” (Res. 1995 [XIX] der UN-Generalversammlung vom 30. 12. 1964), dann sind die Erfolge zwar gering (Zuckerabkommen 1968, Zinnabkommen 1971, Abkommen über den Transithandel der Länder ohne Zugang zum Meer 1965). Das völkerrechtlich wichtigste und die Staatenpraxis der Entwicklungsländer erheblich beeinflussende Ergebnis der UNCTAD dürften jedoch die weltweite Anerkennung der Notwendigkeit von

a) Für die drei Hauptprobleme der Primärgüterexporte der Entwicklungsländer (Instabilität von Exportpreisen und Exportvolumen, langsames Exportwachstum, Handelsrestriktionen der Industrieländer) empfiehlt die UNCTAD: »stabile, gerechte und kostendeckende« Preise durch internationale Warenabkommen der Erzeuger- und Verbraucherländer, eine ergänzende Stabilisierung der Exporteinnahmen der einzelnen Entwicklungsländer durch »Ergänzungs- und Ausgleichsfinanzierung« bei unvorhergesehenen Exporteinnahmeverlusten, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Rohstoffexporte der Entwicklungsländer, Abbau der monokulturellen Exportstruktur durch horizontale und vertikale Diversifizierung und Einfuhr-liberalisierung seitens der Industrieländer.

b) Zur Förderung der Industriegüterexporte der Entwicklungsländer empfiehlt die UNCTAD ein System »allgemeiner« (d. h. seitens aller Industrieländer), »nichtdiskriminierender« (d. h. für alle Entwicklungsländer) und »nichtreziproker« (d. h. ohne Gegenleistungen der Empfängerländer) Präferenzen für Fertig- und Halbfertigwaren der Entwicklungsländer, den schrittweisen Abbau der Nord-Süd-Sonderpräferenzen und eine verstärkte Wirtschaftsintegration zwischen Entwicklungsländern.

c) Für die Verminderung des chronischen Dienstleistungsbilanzdefizits (z. B. bei Fracht- und Versicherungskosten), die zahlreichen Probleme der finanziellen und technischen Hilfe (Aufbringung, Höhe, Kontinuität, Konditionen, »Bindung«, Vergabe, Verteilung, Verwendung, Anpassung an die Entwicklungsbedürfnisse, Verschuldung, Sonderziehungsrechte des IMF, *burden sharing* usw.) und die Entwicklungspolitik der Geber- und Nehmerländer sind ebenfalls in zahllosen UNCTAD-Empfehlungen sehr detaillierte Zieldaten und Aktionsprogramme für ein *balanced and integrated, social and economic development* festgelegt.

Die UNCTAD III und der vorbereitende Bericht des UNCTAD-Generalsekretärs P. Guerrero haben insofern einige entwicklungspolitisch neue Akzente gesetzt, als hier die Weltwährungsprobleme, die unzureichende »weltwirtschaftliche Mitbestimmung« der Entwicklungsländer und teils auch die Entwicklungspolitik des *self-reliance* im Vordergrund der Dis-

Präferenzen und marktordnenden Maßnahmen zugunsten der Exporte der Entwicklungsländer sein sowie der institutionalisierte, ständige und weltweite Dialog, durch den weitere, konkrete Hilfsmaßnahmen ermöglicht wurden (UNCTAD-Präferenzsystem, Errichtung der UNIDO, die Erweiterung des *compensatory financing* seitens des IMF usw.). In seiner Eröffnungsrede für die UNCTAD III bezeichnete UN-Generalsekretär Kurt Waldheim die UNCTAD als "certainly a great achievement" (UNCTAD Press Release 14. 4. 1972), obgleich die sehr geringen, konkreten Ergebnisse der UNCTAD III mehr an die ironische Interpretation der Abkürzung UNCTAD im Sinne von "United Nations Conference on Talk and Discussion" erinnern.

kussionen standen und mehrere Entschlüsse der UNCTAD III institutionelle Reformen zugunsten eines erweiterten, weltwirtschaftlichen Mitspracherechts der Entwicklungsländer vorschlagen (z. B. die Schaffung eines den IMF bei der Währungsreform beratenden Gremiums von 20 Gouverneuren, die Erweiterung der UNCTAD zu einem Entscheidungsorgan und effektive Beteiligungsmöglichkeiten für alle Entwicklungsländer an den für 1973 vereinbarten GATT-Verhandlungen). Kennzeichnend bleibt allerdings häufig der Widerspruch zwischen dem entwicklungspolitischen Idealismus und den ehrgeizigen UNCTAD-Planungen einerseits und der *de facto* besonders bei der Kapitalhilfe nachlassenden Hilfsbereitschaft der Industrieländer andererseits.

5. Das Jaunde-Assoziationsabkommen (JA)

Das am 20. Juli 1963 in Jaunde (Kamerun) zur Fortsetzung der vorher auf Teil IV EWG-Vertrag beruhenden Assoziation unterzeichnete und am selben Ort am 29. Juli 1969 erneuerte Assoziationsabkommen zwischen der EWG und den 18 Assoziierten Afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM) enthält die im Vergleich zu anderen regionalen Hilfssystemen (Allianz für den Fortschritt, Colombo-Plan usw.) umfassendste Entwicklungsstrategie und stellt nicht nur nach Ansicht seiner 25 Vertragsparteien die in der Praxis bisher »modernste und erschöpfendste Antwort auf die Probleme der Unterentwicklung und der Entkolonialisierung«³⁷⁾ dar.

a) Zwischen der EWG und jedem einzelnen der AASM wurden bis zum 1. Juli 1968 insgesamt 18 Freihandelszonen (Art. XXIV GATT) errichtet. Die EWG gewährt Freiheit von Zöllen und Mengenbeschränkungen für alle Erzeugnisse der AASM ausgenommen gewisse, mit europäischen Agrarprodukten konkurrierende Agrarerzeugnisse, für die wegen der europäischen Agrarmarktorfnungen präferenzielle Sonderregelungen vorgesehen sind³⁸⁾,

³⁷⁾ Europäisches Parlament DOK 177/67—68, Ziff. 26. Insbesondere auch die afrikanischen Regierungen und heute sogar die kommunistischen Parlamentarier im Europäischen Parlament gebrauchen dieselben oder ähnliche Lobeshymnen. — Zum JA von 1963 vgl.: U. Everling, Die Neuregelung des Assoziationsverhältnisses zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den afrikanischen Staaten und Madagaskar sowie den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten, ZaöRV Bd. 24 (1964), S. 472 ff., 506 ff. Zu den anderen, von der EWG bis Ende 1969 mit außereuropäischen Staaten abgeschlossenen Assoziationsabkommen vgl.: C. von Arnim, Der Stand der Assoziationsverhältnisse der EWG mit außereuropäischen Staaten, ZaöRV Bd. 30 (1970), S. 482 ff.

³⁸⁾ 1970 bestanden Sonderregeln für Olsaaten und Saatenöle (Zollfreiheit), Rindfleisch (Zollfreiheit), Reis (pauschale Senkung der Abschöpfung), Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (Zollfreiheit), landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse (Zollfreiheit), Getreide und Reisverarbeitungserzeugnisse (Zollfreiheit für den festen Teilbetrag und pauschale Senkung beim beweglichen Teilbetrag der Abschöpfung).

die »günstiger als die allgemeine Regelung für gleiche Erzeugnisse mit Ursprung in dritten Ländern« sein müssen. Die AASM gewähren der EWG grundsätzlich ebenfalls Freiheit von Zöllen und Mengenbeschränkungen. Die 1960 noch neun und 1970 noch zwei (Togo und Zaire) afrikanischen Assoziierten mit internationalen *open-door*-Pflichten³⁹⁾ gewähren der EWG jedoch keine Präferenz, und alle AASM können auch der EWG gegenüber auf Grund sehr flexibler, entwicklungspolitischer Schutzklauseln nichtdiskriminierende Schutzzölle, Finanzzölle, Kontingente, temporäre Einfuhrverbote oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Rahmen ihrer »Erfordernisse der Entwicklung« (vgl. Protokoll Nr. 2 JA II), zur Finanzierung ihres Haushalts, bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder bei Agrarmarktordnungen anwenden (Art. 3 Abs. 2, 7 Abs. 2 JA II). Auf Grund ihrer durch das Prinzip der Freihandelszone kaum eingeschränkten Außenhandelsautonomie können die AASM jederzeit auch Kooperations-, Integrations- und Rohstoffabkommen abschließen, und für innerafrikanische Kooperations- und Integrationsabkommen hat die EWG auf die Meistbegünstigung seitens der AASM verzichtet (Art. 12, 13 JA II). Kennzeichnend für die Handelsregelung sind weiter: ergänzende, finanzielle und technische Exportförderungshilfen der EWG, Degressivität der Assoziationspräferenzen und Preisstützungen, Harmonisierung mit der weltweiten Handelspolitik der EWG (Vermeiden von Handelsverlagerungen) und Anpassung an die GATT- und UNCTAD-Prinzipien.

b) Das Präferenzsystem wird durch die »finanzielle und technische Zusammenarbeit« ergänzt: Die EWG gewährt über den Europäischen Entwicklungsfonds (1. EEF: 581,26 Mill., 2. EEF: 800 Mill., 3. EEF: 1 Mrd. Dollar) und die Europäische Investitionsbank (JA I: 64 Mill., JA II: 90 Mill. Dollar für die AASM) eine langfristig für die jeweils fünfjährige Assoziationsdauer bereitgestellte, finanzielle und technische Hilfe für die AASM, die praktisch alle Finanzierungsarten (über 80 % Schenkungen, im übrigen weiche und harte Darlehen sowie Risikobeteiligungen) und Förderungsbereiche umfaßt. Für die Vergabe gelten: das Antragsprinzip, die eigenverantwortliche Projektausführung durch die AASM, eine umfassende Koordinierung mit sonstiger bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe, die »gemeinsame Ausrichtung« der finanziellen und technischen Zusammenarbeit durch regelmäßige Beschlüsse des Assoziationsrates und die Harmonisierung der Finanzierungsprogramme mit den Entwicklungsplänen der AASM (vgl. Art. 17—29 JA II).

c) Im übrigen sind für die Jaunde-Assoziation kennzeichnend: das Prin-

³⁹⁾ Die fortdauernde Berufung dieser Entwicklungsländer auf diese mit ihrer Unabhängigkeit unverbindlich gewordenen Kolonialrelikte ist allerdings teils paradox.

zip der Nichtdiskriminierung zwischen den EWG-Ländern bzw. den AASM; die ständige Zusammenarbeit auf Minister-, Botschafter-, Experten- und Parlamentarier Ebene in einem für die Nord-Süd-Kooperation bislang einzigartigen, interdependenten System strikt paritätischer Assoziationsorgane und zusätzlich auch direkt zwischen den Assoziationsparteien; das Bilateralitäts- und das Einstimmigkeitsprinzip⁴⁰⁾ bei der institutionellen Zusammenarbeit und der »unpolitische« Charakter der rein wirtschaftlich-technischen Kooperation; die im Vergleich zu anderen Regionalabkommen (z. B. LAFTA, Allianz für den Fortschritt) zeitlich und inhaltlich sehr genau festgelegten (Liberalisierungs-)Pflichten beider Seiten⁴¹⁾ sowie schließlich die Offenheit des JA für den Beitritt weiterer afrikanischer Entwicklungsländer (Mauritius hat am 12. Mai 1972 bereits ein Assoziationsabkommen mit der EWG zwecks Beitritts zum JA II unterzeichnet).

6. Die internationale Entwicklungsstrategie für die zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970

Die nach jahrelangen Vorarbeiten u. a. im UN-Ausschuß für Entwicklungsplanung (»Tinbergen-Ausschuß«) am 24. Oktober 1970 von der UN-Generalversammlung verabschiedete "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade" enthält eine nahezu alle Bereiche der Entwicklungspolitik umfassende »globale Entwicklungsstrategie«. Die Präambel betont den *widening gap* sowie die Notwendigkeit verstärkter »Hilfe zur Selbsthilfe« und

"Governments . . . pledge themselves, individually and collectively, to pursue policies designed to create a more just and rational world economic and social order in which equality of opportunities should be as much a prerogative of nations as of individuals within a nation".

Anschließend werden detaillierte, teils wohl schon zu einer unrealisierbaren »Prozentsatzökonomie« ausartende Wachstumsziele (für BSP, Pro-Kopf-Einkommen, Handel, Agrar- und Industrieproduktion, Sparrate usw.) für die Entwicklungsländer festgelegt und in einem perfektionistischen Programm die hierfür »von allen Völkern und Regierungen« sowie den inter-

⁴⁰⁾ Art. 45 JA II: »Der Assoziationsrat äußert sich im gegenseitigen Einvernehmen der Gemeinschaft einerseits und der assoziierten Staaten andererseits«, — jede Seite gibt also eine einzige Stimme ab.

⁴¹⁾ Vgl. z. B. den im Anhang III zur Schlußakte des JA I enthaltenen »Zeitplan für die Durchführung der Vermarktung zu Weltmarktpreisen«.

nationalen Wirtschaftsorganisationen erforderlichen entwicklungspolitischen Maßnahmen im Bereich des Handels, der finanziellen Mittel für die Entwicklung, des Dienstleistungsverkehrs, der wirtschaftlichen, sozialen, wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung, der Entwicklungsplanung, der Erfolgskontrolle und Bewertung der entwicklungspolitischen Aktionen sowie u. a. der Mobilisierung der öffentlichen Meinung aufgezählt. Für die Welthandelsreform werden u. a. empfohlen: Abschluß neuer und Verbesserung der bestehenden Grundstoffabkommen; Einfuhrliberalisierung seitens der Industrieländer und besondere Förderungsmaßnahmen für die Industriegüterexporte der Entwicklungsländer (z. B. Strukturanpassungen in den Industrieländern, staatliche Exporthilfen der Entwicklungsländer, Präferenzen) und für die Einschränkung der nachteiligen Auswirkungen der synthetischen Substitutionsgüterkonkurrenz; erweiterte Wirtschaftsintegration zwischen Entwicklungsländern, Vermindern der Fracht- und Versicherungskosten der Entwicklungsländer und Sondermaßnahmen für die am wenigsten entwickelten Länder sowie für Entwicklungsländer ohne Zugang zum Meer.

III. Ein neues Recht des Welthandels?

7. Allgemeine Präferenzen und Nord-Süd-Sonderpräferenzen als Völkerrechtsproblem

Im Widerspruch zum Meistbegünstigungs- und Nichtdiskriminierungsideal von Art. I GATT ist für den Nord-Süd-Handel eine ständige »Proliferation« von Präferenzvereinbarungen kennzeichnend: Am 1. Juli 1971 setzten die EWG und bis zum Frühjahr 1972 auch noch Japan, Norwegen, Dänemark, Großbritannien, Schweden, Neuseeland, Finnland und Ungarn das im Oktober 1970 innerhalb der UNCTAD vereinbarte »allgemeine Präferenzsystem ohne Gegenseitigkeit und Diskriminierung« für grundsätzlich alle Fertig- und Halbfertigwaren der Entwicklungsländer in Kraft ⁴²⁾.

⁴²⁾ Die (geplanten) Präferenzsysteme der 18 westlichen Geberländer sind besonders hinsichtlich der Agrar- und »sensiblen« Industrieerzeugnisse, der Präferenzmarge (Zollfreiheit seitens der großen »Welthändler«) und der Schutzmechanismen (EWG, Japan: Plafondssystem, USA: »Marktstörungen«-Schutzklauseln) unterschiedlich. Bei einer materiellen Betrachtung erweisen sich die UNCTAD-Präferenzen aber als weder »nicht-diskriminierend« (Hauptnutznießer sind etwa 12 halbentwickelte Entwicklungsländer) noch »präferenziell« (die Entwicklungsländer erhalten kaum mehr als größere Wettbewerbsgleichheit mit den Industrieländern) noch erstrecken sie sich stets auf alle Fertigwaren der Entwicklungsländer (Ausnahmen besonders bei Textilien und Agrarprodukten — die Exportchancen liegen also oft bei von den Entwicklungsländern noch nicht erzeugten Waren). Zu den einzelnen Systemen vgl. TD/B/373.

Zusätzlich zu den nach Art. I Abs. 2 GATT noch zulässigen Kolonial- und Commonwealthpräferenzen wurden 1961 bis 1972 von der EWG mit 30 unabhängigen Entwicklungsländern in Afrika und dem Mittelmeerraum Assoziationspräferenzen oder präferenzielle Handelsabkommen vereinbart, und die steigende Zahl der insgesamt bereits über 100 Integrationsvereinbarungen zwischen Entwicklungsländern ist heute kaum noch zu überblicken. Auf Grund des Nebeneinanders zweier, teils miteinander konkurrierender Welthandelsorganisationen und der nicht seltenen, rechtspolitischen Divergenzen zwischen dem eher »konservativen«, um eine Erhaltung und evolutive Anpassung des traditionellen Welthandelssystems bemühten GATT und der auf tiefgreifende, entwicklungspolitische Reformen drängenden UNCTAD ist für viele dieser Präferenzabkommen ein Spannungsverhältnis zwischen den in der UNCTAD bereits weltweit anerkannten »Erfordernissen der Entwicklung«⁴³⁾ einerseits und den dieser dynamischen Entwicklungspolitik gegenüber oft »statischen«, traditionellen GATT-Prinzipien andererseits kennzeichnend. Ein ähnliches Spannungsverhältnis besteht zugleich zwischen den »mondialistischen« UNCTAD- und GATT-Prinzipien einerseits und dem tendenziellen Regionalismus bei der Entwicklungshilfe (USA-Lateinamerika, EWG-Afrika, Japan-Asien) und insbesondere bei den europäischen Assoziations- und Präferenzabkommen andererseits, die von der EWG als regional begrenztes, sachlich notwendiges Instrument ihrer europäischen Einigungs-, Mittelmeer- und euro-afrikanischen Entwicklungshilfepolitik gerechtfertigt werden und im Bereich der Entwicklungshilfe regional durchführbare Teillösungen verwirklichen sollen (Marktgleichgewicht im Mittelmeerraum, bevorzugte Förderung der zu den weltärmsten Entwicklungsländern gehörenden AASM, Vermeiden von Handelsverlagerungen), solange sich die weltweiten UNCTAD-Lösungen noch nicht verwirklichen lassen⁴⁴⁾.

Völkerrechtlich wichtig ist jedoch, daß die meisten dieser Präferenzvereinbarungen um die Einhaltung des GATT bemüht sind: Das UNCTAD-Präferenzsystem beruht auf einer am 25. Juni 1971 in Kraft getretenen Ausnahmegenehmigung (*waiver*, Art. XXV Abs. 5 GATT), die weder zur Gewährung der Präferenzen verpflichtet noch einer späteren Rücknahme der Präferenzen oder generellen Handelsliberalisierung im Wege steht. Die Assoziationsabkommen und präferenziellen Handelsabkommen der EWG wurden bisher stets als Zollunion oder Freihandelszone (Art. XXIV GATT)

⁴³⁾ Zu diesem wichtigen, neuen Rechtsstandard vgl. Protokoll Nr. 2 des JA II.

⁴⁴⁾ Zur Entwicklungshilfepolitik der EWG vgl. meinen Aufsatz Die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik der EWG, Außenpolitik 1972, S. 86 ff.

gerechtfertigt, und auch die meisten Präferenzabkommen zwischen Entwicklungsländern werden auf Art. XXIV oder XXV Abs. 5 GATT gestützt.

Der häufige Kompromißcharakter der bisherigen und von der Mehrheit des GATT praktizierten Präferenzabkommen scheint dabei einen grundlegenden Rechtswandel anzudeuten: Wurden früher Präferenzen und Handelsdiskriminierung gleichermaßen als synonyme Begriffe verwendet, so sind inzwischen Präferenzen für oder zwischen Entwicklungsländer(n) als eine von GATT und UNCTAD anerkannte und zunächst wertneutrale Rechtstechnik für die notwendige Welthandelsreform anzusehen. C. M. Schmitthoff betonte 1965 mit Recht:

“the view that tariff preference is in all circumstances an instrument of unfair trade discrimination . . . is founded on a confusion of form and substance. The test which has to be applied to preferences is not whether it is discrimination but whether it is fair and justifiable in the wider context of world economy . . . Preferences aiming at the raising of productivity and standards of living in the developing countries serve fair and proper ends”⁴⁵⁾.

Ebenso zeigt auch das »diplomatische« Prüfungsverfahren des GATT bei der Überprüfung der Präferenzabkommen auf ihre GATT-Konformität, daß hier eines der rechtlichen Hauptprobleme im Ermitteln »fairer« Standards für einen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten liegen kann.

Rechtsstandards für diesen Konflikt zwischen Entwicklungspolitik und statischen Völkerrechtsprinzipien lassen sich vor allem den zahlreichen UN- und UNCTAD-Entschlüssen entnehmen. Notwendig ist jedoch auch eine funktionelle Neuinterpretation des Meistbegünstigungsprinzips (Art. I, XXIV GATT). Der das Präferenzproblem noch ignorierende Teil IV GATT läßt zwar kaum die von einigen Juristen aus Entwicklungsländern⁴⁶⁾ vorgenommene Umdeutung des Verzichts auf Reziprozität (Art. XXXVI Abs. 8 GATT) in einen generellen Verzicht der Industrieländer auf Meistbegünstigung bei Präferenzen für oder zwischen Entwicklungsländern zu, denn Reziprozitäts- und Meistbegünstigungsprinzip sind nach dem GATT zweierlei — der Verzicht der Industrieländer auf Gegenleistungen seitens der Entwicklungsländer enthält noch keinen Verzicht auf Nichtdiskriminierung im Nord-Süd-Handel —, und die USA haben das Prinzip allgemeiner, nichtreziproker Nord-Süd-Präferenzen erst 1967 im Anschluß an die OAS-Konferenz von Punta del Este anerkannt.

Wichtig für eine funktionelle Interpretation des Meistbegünstigungsprin-

⁴⁵⁾ In: *The Expansion of World Trade, A conference report* (London 1965), S. 41.

⁴⁶⁾ Hector Gros Espiell, *The Most Favoured Nations Clause. Its present significance in GATT*, *Journal of World Trade Law* Bd. 5 (1971), S. 41.

zips sind jedoch folgende Gesichtspunkte⁴⁷⁾: Angesichts der Präferenzstellung der Industrieländer auf den Weltmärkten (EWG, EFTA, COMECON, USA) stellen die ebenso wie das Meistbegünstigungsprinzip eine Handelsliberalisierung realisierenden Nord-Süd-Präferenzen die von Art. I Abs. 1 GATT angestrebte, handelspolitische Gleichbehandlung gerade wieder her. Die mit den »vertikalen« Sonderpräferenzen verbundene Diskriminierung dritter Entwicklungsländer ist heute wegen der UNCTAD-Präferenzen, der bei den meisten Rohstoffexporten der Entwicklungsländer nur noch geringen Präferenzmarge oder schon vollständigen Handelsliberalisierung und wegen der großen Entwicklungsunterschiede zwischen den Entwicklungsländern⁴⁸⁾ meist unerheblich. Die Präferenzen sind weiter für den Aufbau der *infant industries* und für die Ausnutzung der komparativen Kostenvorteile der Entwicklungsländer bei arbeits- und rohstoffintensiven Industrien notwendig und entsprechen daher durchaus der dem Art. I Abs. 1 GATT zugrundeliegenden Freihandelstheorie. Angesichts der Offenheit der EWG-Assoziationspolitik für weitere Entwicklungsländer⁴⁹⁾, des Ausbleibens spürbarer Handelsverlagerungen und des für das UNCTAD-Präferenzsystem vereinbarten Prinzips der »individuellen Selbstwahl«⁵⁰⁾ sind auch begründete, politische Spannungen als Folge der Nord-Süd-Präferenzen kaum zu erwarten.

Die für die Verminderung der Armut-, Beschäftigungs- und Entwicklungsprobleme der Dritten Welt notwendigen Präferenzen für oder zwischen Entwicklungsländer(n) können daher auch bei Abweichungen von Art. I, XXIV GATT als eine positive Weiterentwicklung des Völkerrechts

⁴⁷⁾ Vgl. International Commercial Agreements, Colloquium 1968, RdC 1969, S. 20 ff.

⁴⁸⁾ Prebisch, Towards a new Trade Policy, a. a. O. (Anm. 19), S. 72: "The productivity differential between the least and most advanced of the developing countries is far greater than the corresponding differential between the latter and the industrially developed countries". Schwarzafrika ist das »Armenhaus der Welt«, von den AASM gehören nach dem 1971 vorgelegten Länderkatalog des UN-Ausschusses für Entwicklungsplanung 14 zu den insgesamt 25 »Ärmsten der Armen«, und dem Tschad oder Nigeria mit einem Pro-Kopf-Einkommen von je etwa 70 Dollar (1968) steht in Afrika z. B. Libyen mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1300 Dollar gegenüber, während sich das Volkseinkommen Kuwaits auf Pro-Kopf-Basis bereits demjenigen der USA nähert.

⁴⁹⁾ Vgl. Art. 60 JA II und die am 29. 7. 1969 wiederholte Absichtserklärung der EWG vom 1./2. 4. 1963.

⁵⁰⁾ Jedes Land soll danach grundsätzlich selbst entscheiden, ob es ein Entwicklungsland ist und daher vom Präferenzsystem profitiert. Den Industrieländern wird jedoch ein Vorbehaltsrecht zugestanden, und die EWG gewährte z. B. 1971 das Präferenzsystem nur den damals 91 (inzwischen 96) Ländern der »Gruppe der 77« (Konferenz von Algier, 1967) sowie 28 noch von Drittländern abhängigen Überseegebieten (z. B. Hongkong). Über die Einbeziehung der *border line countries* (z. B. die unterentwickelten OECD-Länder wie Griechenland, Türkei usw.) soll nach Konsultationen in der OECD von Fall zu Fall entschieden werden.

über das rein formalrechtliche *principle of sovereign equality* (Art. 2 Abs. 1 SVN) hinaus zu mehr materiellrechtlicher Wettbewerbsgleichheit und sozialer Gerechtigkeit hin verstanden werden. Wichtig ist dabei auch der temporäre Charakter der »Handels- und Entwicklungshilfe«⁵¹⁾ und des *infant industry*-Arguments: Das UNCTAD-Präferenzsystem ist daher auf zunächst 10 Jahre befristet, und für das problematische Verhältnis zwischen den Allgemeinen Präferenzen und den Nord-Süd-Sonderpräferenzen heißt es in einer einstimmig angenommenen Empfehlung der UNCTAD I:

“Preferential arrangements between developed countries and developing countries which involve discrimination against other developing countries, and which are essential for the maintenance and growth of the export earnings and for the economic advancement of the less developed countries at present benefiting therefrom, should be abolished *pari passu* with the effective application of international measures providing at least equivalent advantages for the said countries”⁵²⁾.

8. Assoziationsrecht

Eine für die internationalen Handelsbeziehungen revolutionäre Vereinheitlichung und Fortbildung des internationalen Wirtschaftsrechts ist mit der zunehmenden »Vergemeinschaftung« des innereuropäischen Handels, der Rezeption des Europarechts durch die Beitrittsländer und mit der Rechtsangleichung im Rahmen der Assoziationsverträge verbunden. Anders als das qualitativ und quantitativ völlig neuartige Gemeinschaftsrecht sind die Assoziationsverträge zwar — ausgenommen die auf Art. 131 ff. EWG-Vertrag beruhende und zum Gemeinschaftsrecht gehörende »konstitutionelle Assoziation«⁵³⁾ — reines Völkerrecht. Der Präferenzhandel innerhalb einer GATT-konformen Zollunion oder Freihandelszone wird jedoch stets nur noch vom Präferenzvertrag und nicht mehr von den allgemeinen Bestimmungen des GATT geregelt, und die einheitlichen Rechtsgrundsätze und

⁵¹⁾ Auf den problematischen Begriff »Entwicklungshilfe« kann hier nicht eingegangen werden. Die Nord-Süd-Präferenzen haben wegen ihres Verzichtes auf das kommerzielle *do ut des* jedoch vorwiegend entwicklungspolitischen Charakter, und ihrer rein kommerziellen Bewertung als eigennützige, langfristige Investition der Industrieländer in ein neues Weltwirtschaftssystem (»Märkte von morgen«) kann man J. M. Keynes' Bemerkung entgegenhalten: "in the long run ... we are all dead". Sinn jeder Entwicklungshilfe ist aber, sich selbst überflüssig zu machen. Eine vollständige Schließung des *widening gap* dürfte allerdings kaum jemals möglich werden, auch wenn der Pearson-Bericht den meisten Entwicklungsländern den *take-off into self-sustaining growth* (R o s t o w) noch für dieses Jahrhundert voraussagt.

⁵²⁾ Final Act, Annex A. II. 1, Proceedings of UNCTAD I 1964, S. 30.

⁵³⁾ Der Begriff stammt von D. Wolfram, Die Assoziierung der überseeischen Gebiete an die EWG (Köln 1964), S. 37.

Standards der Assoziationsabkommen, die Marktordnungen der EWG für den Mittelmeerraum⁵⁴⁾, die bei den Assoziierungsabkommen mit Griechenland (1961) und der Türkei (1963) zu den Vertragszielen gehörende und teils z. B. auch im Rahmen des Jaunde-Abkommens praktizierte Rechtsangleichung⁵⁵⁾ führen hierbei zu einem neuen, einheitlicheren Integrationsrecht. Eine gewisse Parallele besteht dabei zu dem neuen und bislang rechtsvergleichend wenig untersuchten »Wirtschaftsgemeinschaftsrecht« der zahlreichen Wirtschaftsgruppierungen zwischen lateinamerikanischen, afrikanischen oder asiatischen Entwicklungsländern⁵⁶⁾.

Die nach dem wirtschaftlichen und institutionellen »Integrationsgrad«, der Zahl der Vertragsparteien, der Funktion, zeitlichen Progressivität oder Dauer sehr unterschiedlichen Typen der völkerrechtlichen Außenassoziation⁵⁷⁾ mit der EWG haben hinsichtlich ihrer Rechtsstruktur folgende gemeinsame Merkmale:

a) Sämtliche Assoziationsverträge sind durch »sekundäres« Assoziationsrecht konkretisierungsbedürftige Rahmenverträge mit untereinander oft ähnlichen Rechtsstandards (besonders bei den entwicklungspolitischen Schutzklauseln, den »Ursprungsregeln«, der institutionellen Zusammenarbeit

⁵⁴⁾ Es handelt sich um Präferenzen für Zitrusfrüchte und Wein, deren Inanspruchnahme die Einhaltung von Mindestpreisen voraussetzt und die somit einerseits das Funktionieren der EWG-Agrarmarktordnungen und andererseits den Mittelmeerländern eine Erhöhung ihrer Exporteinnahmen (Zollersparnis, Preiserhöhungen usw.) sowie einen gleichen Exportzugang zur EWG als ihrem wichtigsten Absatzmarkt ermöglichen.

⁵⁵⁾ Der Assoziationsrat EWG-AASM hat am 22. 4. 1971 einheitliche Steuer- und Zollregelungen und am 30. 11. 1971 ein einheitliches »allgemeines Lastenheft« der AASM für die Vergabe und Durchführung der von der EWG im Rahmen ihrer Kapitalhilfe finanzierten Bau- und Lieferaufträge festgelegt. Die Arbeiten über das von den AASM gewünschte System gemeinschaftlicher Investitionsgarantien sind noch nicht abgeschlossen.

⁵⁶⁾ Der vor allem für das Europarecht verwendete Begriff »Gemeinschaftsrecht« wird auch auf das im Rahmen der Lateinamerikanischen Freihandelszone und des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes entstehende »primäre« und »sekundäre« Integrationsrecht angewandt, vgl.: García-Amador, Institutional Development in Central American Integration, Proceedings of the American Society of International Law 1967, S. 167, 173, und Orrego-Vicuña, Developments in the Latin American Free Trade Association, Proceedings 1967, S. 174, 180. Eine erste, rechtsvergleichende Analyse der Rechtsnatur der Gründungsverträge, der Rechtsakte der durch den Gründungsvertrag geschaffenen Organe, des Verhältnisses des Integrationsrechts zum nationalen Recht, der Gewaltenteilung zwischen den Integrationsorganen und der Rechtsstellung gemeinsamer Unternehmen wurde neuerdings für die EWG, die Ostafrikanische Gemeinschaft, die Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion, die LAFTA, den Gemeinsamen Andenmarkt, die Zentralamerikanische Wirtschaftsgemeinschaft und für das COMECON auf dem Kolloquium der Haager Akademie für Internationales Recht vom 23.—25. 7. 1971 über "Legal Aspects of Economic Integration" erarbeitet.

⁵⁷⁾ Am wichtigsten ist die Unterscheidung von »Beitrittsassoziation« (Griechenland, Türkei), »Entwicklungsassoziation« (AASM, ÜLG) und »Freihandelsassoziation« (Maghrebländer, ostafrikanische Länder, Malta). Nur die Beitrittsassoziation ist ausdrücklich

und den internen Durchführungsregeln). Auch für die Endphase der »Beitrittsassoziation« ist kein Übergang vom völkerrechtlichen Koordinationsrecht zu einem supranationalen Subordinationsrecht mit unmittelbarer, derogatorischer Geltung der »Konstitutionsnormen« und »Marktregeln« des Assoziationsrechts in den Assoziationsländern zu erwarten. Die Beschlüsse der Assoziationsorgane sind also — wenn überhaupt — nur für die Vertragsparteien und nicht direkt für die »Marktbürger« (Ipsen) verbindlich, und die Vertragsparteien »müssen die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen treffen« (Art. 46 Abs. 2 JA II). Eine weitere Konsequenz dieser Trennung von Assoziations- und Gemeinschaftsrecht ist die von der EWG zur Wahrung ihrer normativen und institutionellen Autonomie prinzipiell abgelehnte Mitarbeit der Assoziationspartner innerhalb der Gemeinschaftsorgane, da eine solche, nach Ansicht des Ministerrats »partielle Mitgliedschaft« mit der präföderalen, supranationalen Funktion der EWG unvereinbar wäre. Die Assoziation begründet auch keine »Internationale Organisation«, und auch bei der »multilateralen« Assoziation (z. B. das JA) sind die assoziierten afrikanischen Staaten trotz der bilateralen Abschluß- und Abstimmungsverfahren einzeln und nicht als rechtliche Einheit mit der EWG assoziiert, so daß jeder assoziierte Staat z. B. die Schutzklauseln selbständig anwenden kann und auch keine Kollektivhaftung der AASM oder der ostafrikanischen Staaten für die Einhaltung ihrer Assoziationspflichten besteht. Die Assoziation erhält dadurch beim JA und beim Arusha-Abkommen mit den ostafrikanischen Staaten (OA) eine zugleich bilaterale und multilaterale Rechtsstruktur: Trotz der bei den einzelnen AASM meist unterschiedlichen Gegenpräferenzen und finanziellen und technischen Zusammenarbeit sind die Assoziationsbeziehungen »konzentrisch« in einem einheitlichen Rahmenabkommen, gemeinsamen Assoziations- und Koordinierungsorganen und bilateral-gemeinschaftlichen Verfahren im Kern vereinheitlicht.

b) Der wirtschaftliche Integrationsgrad ist zwar bei den einzelnen Assoziationstypen unterschiedlich: Ziel der Beitrittsassoziation sind eine schrittweise Zoll- und unvollständige Wirtschaftsunion; Ziel der Entwicklungsassoziation ist die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und insbesondere industriellen Entwicklung der AASM (Art. 1 JA II) durch entwicklungspolitisch modifizierte Freihandelszonen und ergänzende Kapital-, technische und Ausbildungshilfe der EWG; Ziel der Freihandelsassoziation sind die

unbefristet. Abgesehen von den Abkommen mit Marokko (1969), Tunesien (1969) und Malta (1970) wurde von der EWG stets ein »gemeinschaftliches« Abschlußverfahren angewandt (Vertragsabschluß durch die EWG und zusätzlich auch unmittelbar durch die EWG-Staaten).

Exportförderung zugunsten der assoziierten Entwicklungsländer, die Erhaltung des regionalen Marktgleichgewichts und das Vermeiden handelspolitischer Diskriminierungen zwischen konkurrierenden Entwicklungsländern derselben Region. Trotz dieser unterschiedlichen Integrationsstufen⁵⁸⁾ haben die Assoziationsabkommen vor allem in dreierlei Hinsicht einen gemeinsamen handelspolitischen Nenner: Die EWG gewährt sofort oder nach einer Übergangszeit grundsätzlich die innergemeinschaftliche Einfuhrregelung (»Gemeinschaftspräferenz«, also Freiheit von Zöllen und Mengenbeschränkungen) und lediglich bei konkurrierenden Agrarprodukten eine meist abweichende Präferenzregelung; die assoziierten Länder können im Rahmen ihrer weit und flexibel definierten »Erfordernisse der Entwicklung« auch der EWG gegenüber einseitig umfassende, nichtdiskriminierende Schutzmaßnahmen (vgl. oben 5, a) anwenden, und bei den von Art. XXIV GATT vorgeschriebenen Gegenliberalisierungen besteht nur eine den Entwicklungserfordernissen der assoziierten Entwicklungsländer angepaßte, »relative« und bei der Freihandelsassoziation meist kaum mehr als symbolische Reziprozität; bei der Beitritts- und Entwicklungsassoziation, künftig möglicherweise aber auch bei der jetzigen Freihandelsassoziation, gewährt die EWG eine ergänzende finanzielle und teils auch technische Entwicklungshilfe.

c) Ähnlich wie bei der EWG kann auch bei der Assoziation das umfassende institutionelle System⁵⁹⁾ als eines der wesentlichen Assoziationsmerkmale gesehen werden und stellt einen entscheidenden Fortschritt auf dem empfindlichen Gebiet der Geber-Nehmer-Beziehungen dar. Für die institutionellen Verfahren gelten die klassischen Völkerrechtsprinzipien der strikten Parität, der Einstimmigkeit⁶⁰⁾ und der wechselseitigen Autonomie. Während die EWG im Interesse ihrer eigenen Handlungsfreiheit und Funktionsfähigkeit eher an einer Einschränkung ihrer institutionellen Assoziations- und insbesondere Konsultationspflichten interessiert ist (z. B. einheitliche Organe für die Maghrebabkommen), betonen besonders die AASM die

⁵⁸⁾ Unter »Integration« wird hier jeder Zustand oder Vorgang der Verbindung von Teileinheiten zu einer neuen, übergeordneten Einheit verstanden. Der »Integrationsgrad« ist gleichgültig: schon die Errichtung eines gemeinsamen Marktes für ein einzelnes Produkt ist »Integration«, vgl. hierzu: H.-R. Krämer, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration (Tübingen 1969).

⁵⁹⁾ Beim JA z. B. ein Assoziationsrat, Assoziationsausschüsse, Arbeitsgruppen, die Parlamentarische Konferenz der Assoziation, ein Schiedsgericht, der EEF, die drei Koordinierungsorgane der AASM und die Möglichkeit von Kontakten zwischen der EWG und den Vertretern der Berufsinteressen der AASM.

⁶⁰⁾ Anders z. B. Art. 6 Abs. 7 FINEFTA-Vertrag

u. a. in der parlamentarischen Zusammenarbeit ⁶¹⁾ sichtbare, über die bloße technische Vertragsabwicklung hinausgehende Funktion der Assoziationsorgane:

»Den Dialog eröffnen, heißt, die Öffentlichkeit in unseren Ländern zu überzeugen, daß wir nicht unter dem Deckmantel von Beihilfen eine neue Form des Kolonialismus betreiben«. — »Der Dialog spielt in den Beziehungen zwischen Nationen sicher eine wichtigere Rolle als das Geld. Wie viele Beihilfen versickerten im Sand, weil die Form ihrer Verwendung die Großzügigkeit nicht rechtfertigen. Das Abkommen von Jaunde wollte damit, daß es den Dialog durch die Institutionen eröffnete . . . , unsere Zusammenarbeit nicht auf das Niveau gelegentlicher Handelsbeziehungen, sondern in den Rahmen einer neuen wirtschaftlichen Ordnung stellen, auf die drei Viertel der Menschheit ihre Hoffnung setzen und die den positivsten Beitrag zum Weltfrieden darstellt« ⁶²⁾.

Anders als z. B. Nigeria, das 1965 während seiner Assoziationsverhandlungen mit der EWG — wohl auf Grund seiner angelsächsischen Rechtsmentalität und seiner früher feindlichen Haltung gegenüber der des Neokolonialismus verdächtigten Assoziationspolitik der EWG — jeglichen institutionellen Perfektionismus beargwöhnte (»we want trade with a minimum of institutional links«), sehen die AASM jedenfalls in dem institutionellen Assoziationsystem einen der entscheidenden Gründe für den Erfolg des JA:

»Die Durchführung unseres gemeinsamen Werkes bedarf des ständigen Gesprächs und der unablässigen Zusammenarbeit, damit Lösungen gefunden werden, die von allen Vertragsparteien akzeptiert werden können« ⁶³⁾.

9. Warenabkommen, Exportkartelle und »Neobilateralismus« ⁶⁴⁾

Die Freihandels- und Präferenzvereinbarungen werden — entsprechend dem Ziel einer globalen Entwicklungsstrategie — immer stärker durch multilaterale und bilaterale Absprachen über Marktordnungen und eine planmäßige Lenkung des Außenhandels ergänzt. Die seit 1954 fünf Roh-

⁶¹⁾ Sie ist weder rechtlich noch sachlich für die Vertragsdurchführung unentbehrlich, wie die Assoziation der Maghrebländer — wegen des Fehlens eines Parlaments in Marokko sind dort keine parlamentarischen Assoziationsorgane vorgesehen — zeigt.

⁶²⁾ S i s s o k o, Parlamentarier aus Mali, in: Parlamentarische Konferenz der Assoziation EWG-AASM DOK 12/1966, Ziff. 5.

⁶³⁾ A. P a t a s s é (Zentralafrikanische Republik), damals Präsident des Assoziationsrates, in: Europäisches Parlament DOK 178/67—68, Anlage III.

⁶⁴⁾ Zu Begriff und Rechtsformen des »Neobilateralismus« ausführlich: A. S. E l - K o s h e r i, Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement, in: Hague Academy of International Law, Colloquium 1968, S. 111 ff.

stoffabkommen (Weizen, Kaffee, Olivenöl, Zinn, Zucker) erstreben durch unterschiedliche Techniken eine Stabilisierung und möglichst auch fortlaufende Erhöhung der Rohstoffpreise, Exporterlöse und Erzeugereinkommen: Ausfuhrkontingente (Kaffee, Zucker), Einfuhrkontingente (Kaffee, Baumwolle), Puffervorräte (Zinn), langfristige Abnahme- und Lieferpflichten (Olivenöl), Mindest- und Höchstpreise (Weizen), eine gleichzeitige Kombination dieser Techniken (z. B. Ausfuhrkontingente und Puffervorräte, geplant für Kakao) und ergänzende Produktionsbeschränkungs- und Diversifizierungsmaßnahmen. Zusätzlich zu den Rohstoffabkommen bestehen noch eine Anzahl flexibler, nicht formell ratifizierter Absprachen (»Beratende Ausschüsse«, »Studiengruppen«) für einige Rohstoffe wie Zitrusfrüchte, Bananen, Kakao, Tee, Reis, Milchpulver, Wein- und Weinerzeugnisse, Blei, Zink, Wolfram, Kautschuk, Wolle, Jute und Sisal, die teils der technischen Kooperation dienen (Erstellen und Auswerten weltweiter Statistiken, Austausch technischer Erfahrungen usw.) und teils darüber hinaus durch Preis- und Exportquotenempfehlungen erfolgreich die Handels- und Preisentwicklung (z. B. bei Tee) beeinflussen.

Das Baumwollabkommen von 1962 ist das erste Fertigwaren- und »Marktstörungen«-Abkommen und dürfte mit seinen »freiwilligen« Exportbeschränkungen der Entwicklungsländer im Falle von — einseitig festgestellten — »Marktstörungen« in den Industrieländern mehr dem Protektionismus der Industrieländer dienen, da die vereinbarte Steigerungsrate für den Marktanteil der bei Baumwollprodukten sehr wettbewerbsfähigen Entwicklungsländer gering ist, die Einfuhrbeschränkungen der Industrieländer jetzt trotz ihres Widerspruchs zum GATT und zur Freihandelstheorie international legalisiert werden und eine Ausdehnung dieser in der Praxis oft mißbrauchten »Marktstörungsregeln« auf andere wettbewerbsfähige Exportprodukte der Entwicklungsländer zu befürchten ist⁶⁵⁾.

Trotz des im Kapitel VI der Havanna-Charta enthaltenen und durch die Entschließung 30 (IV) des UN-Wirtschafts- und Sozialrats bestätigten »allgemeinen Rechts der Warenabkommen«⁶⁶⁾ und der zahlreichen UNCTAD-Entschließungen über Ziele, Verfahren und allgemeine Grundsätze der internationalen Rohstoffpolitik bestätigt die bislang geringe Zahl der Rohstoffabkommen die sehr großen Hindernisse für deren erfolgreiches Zu-

⁶⁵⁾ Vgl. oben Anm. 25.

⁶⁶⁾ Vgl. El-Koshery, a. a. O. (Anm. 64), S. 102 ff. Die GATT-Konformität der Rohstoffabkommen ist in Art. XX, h GATT ausdrücklich anerkannt. Die Regeln des Kapitels IV der Havanna-Charta betreffen u. a. die Teilnahme der Staaten an den vorbereitenden Konferenzen und Verfahrens- und Organisationsprinzipien (z. B. Stimmrechte, Streitbeilegung, Wahrung der Interessen dritter Staaten).

standekommen: Nur eine kleine Zahl von Rohstoffen haben die notwendigen Voraussetzungen (z. B. lagerungsfähig, geringe Lagerkosten, einheitliche Qualitätsstandards); nur bei Teilnahme aller wichtigen Erzeuger- und Verbraucherländer (bei Weizen und Kaffee über 50 Länder) können die Marktordnungen funktionieren; zu hohe »Sozialpreise« perpetuieren das Rohstoffproblem (Überproduktion) und können bei den Rohstoffen, bei denen die Entwicklungsländer keine monopolartige Stellung besitzen, durch Anreize der synthetischen Ersatzproduktion einen »Bumerangeffekt« haben; ohne ergänzende Produktionsbeschränkungs- und Diversifizierungsmaßnahmen können die Abkommen nicht entgegen der strukturellen Marktlage einen spektakulären Einkommenstransfer bewirken, und die Abkommen sind daher zwangsläufig mit zahlreichen Rechts- und Souveränitätsproblemen verbunden. Die jeweilige Praktikabilität der verschiedenen möglichen Regelungen für den Teilnehmerkreis, für das anwendbare Recht, die institutionellen Mechanismen, die Produktions- und Exportkontrollen oder für die Anpassungs- und Sanktionsmöglichkeiten im Zusammenhang mit den Rohstoffabkommen hängt entscheidend von der jeweiligen Marktsituation ab⁶⁷⁾, und auch die als Reaktion auf das private Kartell der sieben großen Erdölgesellschaften (Vertrag von Achnacarry, 1928) gegründete Organisation der Erdöl exportierenden Länder (OPEC) stellt einen wohl nur für wenige andere Rohstoffe (z. B. Kakao) durchführbaren Preisstabilisierungsmechanismus dar, da eine solche — mit dem GATT schwerlich vereinbare — Kartellbildung regelmäßig eine auf wenige Erzeugerländer beschränkte Produktion und monopolartige Stellung voraussetzt.

Ein Zeichen für die Ergänzungsbedürftigkeit des GATT sind auch die vielen hundert zwischenstaatlichen oder »transnationalen« Sonderabkommen der Entwicklungsländer: bilaterale Zoll-, Handels-, Kooperations- und Clearingabkommen, die mit Staatshandelsländern regelmäßig abgeschlossenen »Kompensations«- und Kooperationsabkommen, die klassischen Handels-, Schifffahrts-, Freundschafts- und Niederlassungsverträge, lockere *gentlemen agreements* oder multilaterale Sonderabkommen wie das am 1. April 1968 von Indien, der VAR und Jugoslawien abgeschlossene "Tripartite Agreement on Trade Expansion and Economic Cooperation" und die am 21. Juli 1964 zwischen Iran, Türkei und Pakistan vereinbarte "Regional Cooperation for Development".

⁶⁷⁾ Vgl. J. E. S. Fawcett, *The Function of Law in International Commodity Agreements*, BYIL 1970, S. 157 ff.

10. »Völkerhandelsrecht«⁶⁸⁾

Die internationalen Bemühungen um globale und regionale Entwicklungsstrategien, Welthandelsreform, überregionale »Koproduktionen« und umfassende öffentliche und private Entwicklungshilfe haben den nationalen Entwicklungsprozeß im Entwicklungsland teilweise aus dem rein landesrechtlichen Bereich herausgehoben und auch zum Gegenstand des Völkerrechts gemacht. Angesichts der stark staatlichen Wirtschaftstätigkeit in den Entwicklungsländern und der überwiegend privaten Wirtschaftstätigkeit der westlichen Industrieländer (sie gewähren der Dritten Welt über 90 % der finanziellen »Nettozuflüsse« und nehmen ihr über 70 % ihrer Exporterzeugnisse ab) werden außerdem eine Vielzahl neuartiger, internationaler Entwicklungs-, Kooperations-, Darlehens-, Investitions-, Konzessions-, Garantie- und anderer Geschäftsabkommen abgeschlossen, für die oft die gemeinsame Teilnahme von privaten, (halb-)staatlichen und internationalen Vertragsparteien kennzeichnend sind und die wegen ihrer entwicklungspolitischen oder Souveränitätsrechte des Gastlandes betreffenden Vertragsinhalte (z. B. Rechtsstellung ausländischen Hilfspersonals, Konzessionen) einen über den kommerziell-privatrechtlichen Bereich hinausgehenden, »transnationalen« Rechtscharakter haben können. Ebenso nehmen auch die durch diese Kooperationsverträge immer häufiger gegründeten "Joint International Business Ventures" und *equity partnerships* zwischen ausländischen Gesellschaften und privaten und bzw. oder öffentlichen Investoren im Entwicklungsland eine »hybride« Zwischenstellung zwischen den internationalen Wirtschaftsorganisationen und dem zwischenstaatlichen Völkerrecht einerseits und den nationalen Handelsgesellschaften und dem Landes- und Privatrecht andererseits ein. Da für diese »gemischten« Entwicklungsverträge häufig weder das Landesrecht des staatlichen Vertragspartners (er hätte dann eine legislative Eingriffsmöglichkeit in das Vertragsverhältnis) noch das klassische Völkerrecht (private Vertragsparteien, Anwendung privatrechtlicher Rechtsinstitute) adäquat sind, vereinbaren die Parteien oft die Anwendung internationaler Schiedsverfahren⁶⁹⁾ und »transnationalen Rechts«⁷⁰⁾ (*lex contractus*, »allgemein anerkannte Rechtsgrundsätze«, die

⁶⁸⁾ Der Begriff stammt von F. A. MANN, *Reflections on a Commercial Law of Nations*, BYIL 1957, S. 20 ff. Zu den privatrechtlichen Aspekten dieser viel diskutierten und im Rahmen des hier angestrebten Überblicks über die völkerrechtlichen Entwicklungstendenzen im Nord-Süd-Handel nur kurz skizzierten Problematik vgl. z. B.: C. M. SCHMITTHOFF, *Das neue Recht des Welthandels*, *Rabels Zeitschrift* 1964, S. 47 ff.

⁶⁹⁾ Z. B. *ad hoc*-Schiedsgerichte, das Vermittlungs- und Schiedsverfahren der Internationalen Handelskammer, das neue »Centre pour le règlement des différends« usw.

⁷⁰⁾ Vgl. JESSUP, *Transnational Law* (1956), S. 106: "Transnational law ... in-

internationalen Handelsbräuche) und wollen wegen der internationalen Vertragsinhalte mit einer solchen »Internationalisierung« des aus dem Landesrecht herausgelösten Vertragsverhältnisses auch die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien unabhängig vom Landesrecht regeln und durchführen⁷¹⁾. Auf der Grundlage der überall anerkannten Rechtsprinzipien der Parteiautonomie und Vertragsfreiheit entwickelt sich dadurch eine neue, autonome *lex mercatoria*, und das Bedürfnis nach neuem, transnationalem Handels- und Entwicklungshilferecht ist heute auch in zahlreichen Völkerrechtsabkommen, UNCTAD-Entschlüssen und Investitionskodices der Entwicklungsländer anerkannt: Die Entschlüsselung 2205 (XXI) der UN-Generalversammlung vom 17. Dezember 1966 betont die entwicklungspolitische Bedeutung einer "new lex mercatoria . . . reflecting the interest of the entire international community", und in den Berichten der durch diese Entschlüsselung eingesetzten United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) heißt es: "the harmonization, progressive unification and modernization of international trade law have an essential role to play in the development of countries . . . eliminating divergencies between national systems of law which formed barriers to the development of international trade"⁷²⁾; die UNCITRAL soll dabei mit verschiedenen Methoden (internationale Modellabkommen, Kodifikation der Handelsbräuche, multilaterale Rechtsvereinheitlichungsabkommen usw.) eine Vereinheitlichung des Handels- und Kollisionsrechts fördern, und zwar vorrangig auf den Gebieten der internationalen Kaufverträge, Zahlungen, Versicherungen, des Handelsschiedswesens, Transports, der Urheberrechte, Beseitigung von Handelsdiskriminierung, Vertretung und Beglaubigung von Dokumenten. In dem bis zum 30. Juni 1971 von 62 Ländern ratifizierten Vertrag vom 18. März 1965 über die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen einem Staat und Angehörigen anderer Staaten ist ein institutionalisiertes Schiedsverfahren

cludes what we know as public and private law, and it includes national law, both public and private".

⁷¹⁾ Zu den zahlreichen Rechtsproblemen des »Internationalisierens« und der »transnationalen Abkommen« vgl. hinsichtlich der *economic development agreements*: T. J. F a r e r, *Economic Development Agreements: A Functional Analysis*, *Columbia Journal of Transnational Law* Bd. 2 (1971), S. 200 ff.; hinsichtlich der Erdölabkommen: G. K o j a n e c, *Legal Nature of Agreements Concluded by Private Entities with Foreign States*, *Hague Academy of International Law, Colloquium 1968*, S. 299 ff.; hinsichtlich der internationalen Darlehensverträge: J. K ä s e r, *Darlehen der EIB — Darlehen der Weltbank*, *Europarecht* 1967, S. 289 ff.; hinsichtlich der *Joint Ventures*: F r i e d m a n n / K a l m a n o f f, *Joint International Business Ventures* (1961); hinsichtlich des »Internationalisierens«: K. H. B ö c k s t i e g e l, *Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen* (Frankfurt 1971), und P. W e i l, *Problèmes relatifs aux contrats passés entre un Etat et un particulier*, *RdC* 1969 III, S. 95 ff.

⁷²⁾ Report of the UNCITRAL on the work of its first session, UN 1968, Ziff. 22, 26.

ren vorgesehen, und beim Fehlen einer »Internationalisierung« des Vertragsverhältnisses durch Parteivereinbarung sollen das Landesrecht des teilnehmenden Staates und ergänzend die »Prinzipien des internationalen Rechts in dieser Materie« (Art. 42) angewandt werden ⁷³⁾.

Die Gefahr zu großer Rechtsunsicherheit oder neuer »Abu Dhabi-Entscheidungen« ⁷⁴⁾ ist dabei im internationalen Vertrags- und Handelsrecht nicht mehr groß: Die seit langem unternommene Rechtsvergleichung, die Arbeiten der UNCITRAL, die Modellverträge der UN-Wirtschaftskommission für Europa, das aus den von der Internationalen Handelskammer veröffentlichten Sammlungen internationaler Handelsbräuche entstehende Welthandelsgewohnheitsrecht, der Ausbau des internationalen Schiedswesens oder auch die teils einheitlichen Rechtsgrundsätze in den Satzungen und Durchführungsregelungen der internationalen Banken und Hilfsorganisationen haben den Abschluß und die Rechtssicherheit internationalisierter Verträge jedenfalls wesentlich gefördert.

11. «Droit commercial de développement» und »Entwicklungshilferecht«

Die skizzierten Rechtsentwicklungen zeigen deutlich einen grundlegenden Wandel im Recht des Nord-Süd-Handels und das Entstehen eines von den traditionellen kommerziellen Welthandels- und Marktprinzipien abweichenden, die wirtschaftlichen Entwicklungsunterschiede durch einen *double standard of morality in international trade* ⁷⁵⁾ berücksichtigenden *droit commercial de développement*. Insbesondere die 15 Allgemeinen und 13 Speziellen Prinzipien der UNCTAD I und die in zahlreichen anderen Rechtsakten (Teil IV GATT, »Charta der Entwicklungsrechte« der Konferenz von Algier 1967, die von der UNCTAD III empfohlenen 13 "Principles governing international trade" usw.) enthaltenen neuen Standards für

⁷³⁾ Ausführlich zu diesem von der Weltbank vorbereiteten und am 14.10.1966 in Kraft getretenen Abkommen sowie zu den anderen multilateralen Kodifikationsversuchen zum Schutze von Auslandsinvestitionen vgl. G. Schwarzenberger, *Foreign Investments and International Law* (London 1969), und die Jahresberichte des "International Centre for Settlement of Investment Disputes", z. B. Fifth Annual Report 1970/71.

⁷⁴⁾ In dieser Entscheidung (ICLQ Bd. 1 [1952], S. 237 ff.) hatte sich der Schiedsrichter Lord Asquith wegen des Fehlens einer ausreichenden Rechtsordnung im Scheitern Abu Dhabi auf die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze berufen, *in concreto* dann aber englisches Recht angewandt.

⁷⁵⁾ G. Myrdal, *An International Economy* (1956), S. 288; ders., *Beyond the Welfare State* (1960), S. 205.

den Nord-Süd-Handel — Grundsatz des *standstill* für Einfuhrbeschränkungen der Industrieländer gegenüber den Exporten der Entwicklungsländer, Verzicht der Industrieländer auf Reziprozität und Meistbegünstigung seitens der Entwicklungsländer, bevorzugte Berücksichtigung der Handelsinteressen der Entwicklungsländer bei der Anwendung von Schutzklauseln durch die Industrieländer, schrittweise Überführung der Nord-Süd-Sonderpräferenzen in ein System Allgemeiner Präferenzen für Entwicklungsländer, das Recht der Entwicklungsländer zum Schutz ihrer *infant industries*, das auf der UNCTAD III anerkannte Prinzip einer angemessenen Mitbestimmung der Entwicklungsländer in Handels- und Währungsangelegenheiten oder das Prinzip von Sonderhilfen zugunsten der 25 *least developed countries among the developing countries* und der *land-locked countries* — können dabei trotz ihres oft noch kontroversen Inhalts zur Grundlage für ein neues Recht des Nord-Süd-Handels werden. Diese Rechtsentwicklung ist Teil des seit etwa 1950 im Rahmen der Entwicklungshilfe, der Welthandelsreform zugunsten der Dritten Welt und der politischen und wirtschaftlichen Dekolonisierung im Landes-, Europa-, Staatengemeinschafts-, Völker- und Völkerhandelsrecht entstehenden Entwicklungshilferechts und sollte auch deshalb vom allgemeinen »Internationalen Wirtschaftsrecht«⁷⁶⁾ unterschieden werden, weil die nichtreziproken, redistributiven Inhalte des neuen Handelshilfe- und Entwicklungshilferechts weitgehende rechtliche Veränderungen und korrespondierende Völkerrechtspflichten der Empfängerländer (z. B. zur zweckentsprechenden Verwendung der Kapital- oder Nahrungsmittelhilfe, zur Unterhaltung der finanzierten Projekte, zur Unterstützung einer finanziellen und technischen Kontrolle durch die Geberstelle, handelspolitische Selbstbeschränkungsabkommen oder die Anwendung entwicklungspolitischer Schutzklauseln nur bei besonderen »Erfordernissen der Entwicklung«) notwendig machen können.

Der natürliche Interessenkonflikt zwischen der Forderung der armen Länder nach eher merkantilistisch-dirigistischen, weltweiten Entwicklungs-

⁷⁶⁾ Vgl. G. Schwarzenberger, *The Frontiers of International Law* (1962), S. 213: "International Economic Law may be defined as the branch of Public International Law concerned with the ownership and exploitation of natural resources; the production and distribution of goods; currency and finance; related services as well as the status and organization of those dealing therewith". Den Bereich des *international economic development law* definiert W. Friedman, *The Changing Structure of International Law* (1964), S. 374, demgegenüber mit "a body of principles determining the legal relationships of developing countries with foreign investors, and with national and international public development aid institutions. This field includes the principles of control over natural resources, the status of foreign investors, the legal character of concession agreements and the principles of compensation".

strategien und einem die Dritte Welt systematisch bevorzugenden, zentral geplanten und gelenkten Welthandelssystem einerseits und den auf Grund ihres wirtschaftlichen und wettbewerblichen Entwicklungsvorsprungs eher am *status quo* des ökonomischen Liberalismus interessierten Industrieländern andererseits macht dabei die Weiterbildung des Völkerrechts und insbesondere die Rechtstechniken zu seiner *de facto*-Revision außerhalb der herkömmlichen Rechtserzeugungsvorgänge zu einem zentralen juristischen und politischen Problem. Wichtig für die Weiterentwicklung des neuen Wohlfahrtsrechts sind besonders: die oft von der Abstimmungsmehrheit der Entwicklungsländer vorgeschlagenen »prälegislativen« Empfehlungen der UN-Generalversammlung und der UNCTAD, die wachsende Zahl internationaler und zunehmend standardisierter Präferenz-, Kooperations- und Entwicklungsverträge, das Bemühen um die Errichtung neuer Weltwirtschaftsorganisationen mit alleinigem (OPEC) oder dominierendem Einfluß der Entwicklungsländer (UNCTAD, UNIDO) und mit vorwiegend entwicklungspolitischen Funktionen (Entwicklungsbanken, internationale Hilfsfonds, Rohstofforganisationen), die einseitige nationale Gesetzgebungs- und Völkerrechtspraxis der Entwicklungsländer (z. B. nationale Investitionskodices), ihre Berufung auf neues regionales Völkerrecht besonders im lateinamerikanischen Bereich (z. B. Ausdehnung der Küstengewässer auf 200 Meilen), die für das konsensuale allgemeine Völkerrecht derogierende Wirkung einer abweichenden *opinio iuris et necessitatis* der neuen Staatenmehrheit von über 100 Entwicklungsländern, die auch mit dem Völkerrechtsprinzip *rebus sic stantibus* und dem durch das Entstehen von seit 1945 über 75 neuen Staaten grundlegenden Wandel der internationalen Gesellschaftsstruktur begründete Zurückhaltung dieser Länder gegenüber einzelnen, für ihre wirtschaftliche Entwicklung nachteiligen Prinzipien des traditionellen internationalen Wirtschafts- und Verkehrsrechts, ihre Kritik an einer zu »legalistischen« oder zu einseitig an der bisherigen Staatenpraxis der europäischen und industrialisierten Länder orientierten, »positivistischen« Anwendung und Interpretation des Völkerrechts oder ihre oft mit naturrechtlichen Gerechtigkeitspostulaten ("Equality of treatment is equitable only among equals") verbundene Forderung nach einer für sie vorteilhaften Revision einzelner GATT- und IMF-Prinzipien, die sie trotz ihres — wirtschaftlich meist unerläßlichen⁷⁷⁾ — Beitritts zum IMF oder zum GATT im Rahmen der UNCTAD von Anfang an als reformbedürftig oder wegen der Gleichbehandlung wirtschaftlich ungleich entwickelter Länder als

⁷⁷⁾ Der Zugang zur Weltbankgruppe setzt z. B. die Mitgliedschaft im IMF voraus, vgl. Art. VI, Abschnitt 3 der Weltbank-Satzung.

ungerecht bekämpft und im Rahmen ihrer »Erfordernisse der Entwicklung« (z. B. partielle oder sektorale Präferenzen zwischen Entwicklungsländern, diskriminierende Handels- und Währungspraktiken) oft außer Acht gelassen haben. Die *opinio iuris* der neuen Staatenmehrheit von über 100 Entwicklungsländern genügt zwar nicht, um aus den z. B. in den *per se* rechtlich unverbindlichen Empfehlungen der UNCTAD oder der UN-Generalversammlung enthaltenen neuen Rechtsstandards auch für die vergleichsweise kleine Gruppe der westlichen Geberländer rechtsverbindliche Völkerrechtsnormen zu machen⁷⁸⁾. Durch ihre Berücksichtigung in der Völkerrechtspraxis kann die völkerrechtliche Bedeutung dieser Prinzipien und Rechtsstandards jedoch ständig zunehmen, aus einer zur »Regel« werdenden Vertragspraxis kann Gewohnheitsrecht entstehen, der inzwischen weltweite Wandel der handelspolitischen *opinio necessitatis* zugunsten einer präferenziellen und interventionistischen Vorzugsbehandlung für die Dritte Welt muß bei der Interpretation des Völkerrechts berücksichtigt werden, die UN- und UNCTAD-Empfehlungen können auf Grund besonderer Umstände in Ausnahmefällen einen formlosen Vertrag enthalten oder einen »allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz« erzeugen⁷⁹⁾, ihre als handelspolitisch notwendig anerkannten Standards können einen *waiver* gemäß Art. XXV Abs. 5 GATT legitimieren⁸⁰⁾, und zahlreiche Autoren betonen auch mit Recht die Möglichkeit einer — im Sinne einer dynamischen Vertragstheorie — fließenden Rechtsfortbildung und *de iure*-Revision des Satzungsrechts internationaler Organisationen im Wege einer »Gesetzgebung« durch übereinstimmende Praxis oder stillschweigende Zustimmung der Mitgliedstaaten⁸¹⁾. Die vorwiegend politische Motivation bei der Abstimmung über

⁷⁸⁾ Zu der vor allem von der nachfolgenden Staatenpraxis abhängenden, völkerrechtlichen Relevanz dieser Empfehlungen vgl. die Berichte von H. Golsong und F. Ermacora über »Das Problem der Rechtsetzung durch internationale Organisationen«, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht H. 10 (Karlsruhe 1971). Richtig aber auch z. B. O. Udokang, *New States in International Law*, Archiv des Völkerrechts 1971, S. 145 ff., 194: "Under the pressure of the new states, the United Nations is gradually assuming the role of a quasi-parliamentary institution, whose newly created norms of declaratory nature are considered as qualitatively binding upon all states".

⁷⁹⁾ Dies dürfte z. B. für das einstimmig angenommene und seit langem praktizierte Spezielle Prinzip 4 der UNCTAD I gelten: "Developing countries have the right to protect their infant industries". Zu ähnlichen Beispielen aus der Praxis der UN-Generalversammlung vgl. z. B.: O. Asamoah, *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the U. N.* (1966), S. 224.

⁸⁰⁾ Vgl.: GATT, BISD, 18th Supplement, April 1972, S. 24 ff.

⁸¹⁾ Engel, *Procedures for the de facto-Revision of the Charter*, *Proceedings of the American Society of International Law* 1965, S. 116; Tammes, *Decisions of International Organs as a Source of International Law*, RdC 1958 II, S. 345; G. Schwarzenberger, *Der Schutz von Auslandsinvestitionen* (1969), S. 133 (»Ob-

Empfehlungen der UN-Generalversammlung oder der UNCTAD, die große Zahl und oft nur schwer überschaubare Völkerrechtspraxis der heute über 150 Staaten und das Nebeneinander mehrerer Welthandelsorganisationen⁸²⁾ und »völkerrechtlicher Wachstumszentren« mit bereits jetzt teils divergierenden, handels- und entwicklungspolitischen Reformkonzeptionen machen den Nachweis für das Entstehen einer neuen Norm des Völkergewohnheitsrechts allerdings schwieriger als je zuvor. Eine für die politischen Gegenwartsprobleme relevante Völkerrechtswissenschaft muß jedoch auch die Tatsache berücksichtigen, daß die Normen des internationalen Wirtschaftsrechts (z. B. die Rohstoffabkommen) von den meisten Staaten nur so lange respektiert werden, wie der Norminhalt den tatsächlichen Wirtschaftsbedürfnissen entspricht oder die — oft geringe — Gefahr wirtschaftlicher Sanktionen zur Einhaltung zwingt: *de iure* unverbindliche Empfehlungen der UNCTAD können daher mitunter wegen der in ihnen enthaltenen, handelspolitischen *opinio necessitatis* die Völkerrechtspraxis der Entwicklungsländer mehr beeinflussen und eine größere »normative Kraft« besitzen als die vor über 25 Jahren nach den neoliberalen Vorstellungen der USA vereinbarten und heute weithin als reformbedürftig anerkannten Welthandelsprinzipien des GATT⁸³⁾.

wohl Organen wie der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine wirkliche Gesetzgebungsgewalt fehlt, gibt es doch bei solchen Organen einen Punkt, wo ineffektive Opposition oder Enthaltung von Minderheiten in stillschweigende Zustimmung umschlägt«).

⁸²⁾ Neben dem GATT und der UNCTAD dürften insbesondere der euro-afrikanische Freihandelsraum zwischen der erweiterten EWG und den künftig wohl über 40 mit ihr durch Assoziations- oder Präferenzabkommen verbundenen Ländern (auf diesen Freihandelsraum »vom Nordkap bis nach Sambia« entfallen dann über 50 % des Welthandels und die Abstimmungsmehrheit in den meisten internationalen Wirtschaftsorganisationen) und möglicherweise später auch der seit langem durch Vereinigung der verschiedenen lateinamerikanischen Wirtschaftsgruppierungen angestrebte »Latin American Common Market« ein wachsendes, handelspolitisches Eigengewicht erlangen.

⁸³⁾ Die immer dringendere »Notwendigkeit zur Anpassung und Neuorientierung des Welthandelssystems an die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten« betont auch der Generaldirektor des GATT, O. Long, Auf dem Wege zu einer neuen Verhandlungsrunde im GATT, Europa-Archiv 1972, S. 227 ff. (»Im Handelsbereich ... harren alle Hauptprobleme nach wie vor ihrer Lösung. Die Probleme sind unübersehbar, kompliziert und zu einem großen Teil neu ...«).

IV. Art. XXIV GATT, Assoziationspräferenzen und UNCTAD-Prinzipien: Assoziation versus GATT oder UNCTAD?⁸⁴⁾

12. Art. XXIV GATT: "Diplomats Playing at Being Jurists"⁸⁵⁾

Eines der auffälligsten Wesensmerkmale des GATT ist der Widerspruch zwischen dem rechtlichen Perfektionismus der Vertragsbestimmungen einerseits und dem verfahrensmäßig zwar strengen, in der Sache aber oft diplomatisch-flexiblem und besonders bei Art. XXIV GATT definitive rechtliche Stellungnahmen vermeidenden Vorgehen in der GATT-Praxis andererseits. Die GATT-Vertragsparteien geben ihren Ansichten zwar gern den Anschein uneigennütziger, objektiver Rechtsanwendung, vermeiden dann aber ein unfruchtbares Versteifen auf umstrittene Rechtsstandpunkte durch vorrangiges Bemühen um pragmatischen Interessenausgleich und lassen sich besonders bei der Anwendung von Art. XXIV GATT mit gutem Grund oft mehr von (handels-)politischen als von rechtlichen Gesichtspunkten leiten: Die im GATT versammelten Diplomaten sind als eigennützig argumentierende Interessenvertreter sowie angesichts der mehrdeutigen Tatbestandsmerkmale von Art. XXIV GATT wenig zum Rechtsprechungsorgan geeignet und können so wichtige Integrationsabkommen wie diejenigen in Europa auch nicht ohne Gefährdung des GATT mit rechtlich zweifelhaften Begründungen verhindern; die Kompatibilitätsproblematik hängt entscheidend von der zukünftigen Ausgestaltung der Zollunion (ZU) oder Freihandelszone (FHZ) ab und läßt sich im Planungsstadium meist noch nicht endgültig beurteilen, weil erst während der Durchführungsphase die Anwendung der Schutzklauseln, protektionistische Tendenzen, Handelsablenkungen oder ein Steckenbleiben der Integration auf halbem Wege konkret nachzuweisen sind; die

⁸⁴⁾ Die Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen der UNCTAD einerseits und dem ECOSOC, der UNIDO und dem GATT andererseits sind ausführlich dargestellt in "Review of the Institutional Arrangements of UNCTAD", TD/145 (27.3.1972). Besonders die Tätigkeit von GATT und UNCTAD überschneidet sich trotz der inzwischen verstärkten Koordinationsbemühungen noch teilweise. Die im Teil IV GATT noch ignorierten UNCTAD-Empfehlungen zur Errichtung von Präferenzzonen für und zwischen Entwicklungsländer(n) werden zunehmend durch *waiver* gemäß Art. XXV Abs. 5 GATT berücksichtigt.

⁸⁵⁾ Die Formulierung und eine kurze Untersuchung der dem gesamten internationalen Wirtschaftsrecht zugrunde liegenden Problematik *Legalism versus Pragmatism* sowie *Substantive Rules versus Procedures* findet sich bei K. W. D a m, *The GATT* (Chicago 1970), S. 3 ff., 290 ff., der auf S. XIII feststellt: "... curiously enough, there is perhaps no international organization in which law is viewed as such a hindrance to progress as in GATT". Vgl. auch: R. E. H u d e c, *The GATT Legal System: A Diplomat's Jurisprudence*, *Journal of World Trade Law* Bd. 4 (1970), S. 615 ff.

Revisionsbedürftigkeit des Art. XXIV GATT sowohl unter entwicklungs- politischen Gesichtspunkten — entgegen der GATT-Forderung nach Nullzolltarifen innerhalb einer ZU oder FHZ ist nach Ansicht der modernen Integrationstheorie⁸⁶⁾ für Entwicklungsländer oft eine partielle oder sektorell begrenzte Integration notwendig — als auch angesichts des künftig aus über 50 Staaten (die GATT-Mehrheit) bestehenden, euro-afrikanischen Freihandelsraums ist außerdem heute kaum noch bestritten.

Während daher die Integrationsabkommen zwischen Industrieländern im GATT streng auf die Einhaltung der Art. I, XXIV GATT und die Wahrung der Handelsinteressen der Drittländer geprüft werden, wird den Integrationsabkommen zwischen Entwicklungsländern neben der Liberalisierungsfunktion vorrangig auch eine entwicklungspolitische Aufgabe von den GATT-Parteien zuerkannt und wird Art. XXIV in diesen Fällen im Rahmen des entwicklungspolitisch Notwendigen flexibel interpretiert: So können die Übergangsfristen sehr lang sein (vgl. die Verträge über die zentralamerikanische Wirtschaftsintegration), die Liberalisierung von nur 75 % des Handels genügt (Lateinamerikanische Freihandelszone), eine entwicklungspolitisch bedingte Erhöhung des gemeinsamen Außenzolls (Äquatorialzollunion) oder umfangreiche Ausnahmen von den Liberalisierungspflichten (Gemeinsamer Arabischer Markt) können zulässig sein, und auch Präferenzabkommen zwischen weit voneinander entfernten Entwicklungsländern ohne gemeinsame Grenzen (z. B. zwischen Indien, VAR und Jugoslawien) werden vom GATT anerkannt.

Bei der Prüfung der GATT-Konformität der Nord-Süd-Integrationsabkommen werden dagegen strengere Maßstäbe angewandt: Während bis einschließlich zur Prüfung der Teilnahme von Nicaragua an der Zentralamerikanischen Freihandelszone (1956) das Prüfungsverfahren regelmäßig mit einer förmlichen Bestätigung der GATT-Konformität endete, wird seit der Prüfung des EWG-Vertrags und seiner Assoziationsbestimmungen eine ausdrückliche, rechtliche Billigung der Integrationsabkommen regelmäßig vermieden, und seit der Prüfung der Assoziations- und Präferenzabkommen der EWG mit Marokko, Tunesien, Kenia, Tansania, Uganda, Israel und Spanien (1970/71) sind die USA und einige, meist lateinamerikanische Länder zur prinzipiellen Ablehnung dieser Abkommen übergegangen. Bei dem 1958—1970 auf jeder Jahressitzung der GATT-Parteien geprüften

⁸⁶⁾ Vgl. z. B. H. Bourguinat, *Les marchés communs des pays en voie de développement* (Genève 1968), S. 75 ff., 98 ff. J. Tinbergen, in: *La notion d'un Marché Commun dans un processus d'intégration*, Festschrift für R. Regul (Brügge 1970), S. 78.

EWGV und bei den einzelnen Assoziationsabkommen fand sich trotz dieser negativen Haltung jedoch aus verschiedenen Gründen⁸⁷⁾ nie eine Mehrheit zur definitiven Entscheidung über die GATT-Konformität der Abkommen oder zu Empfehlungen gemäß Art. XXIV Abs. 7 GATT. Die GATT-Parteien behielten sich unter ausdrücklicher Wahrung der jeweiligen Rechtsstandpunkte (D. Vignes: *trêve juridique*⁸⁸⁾) eine erneute, spätere Überprüfung der Assoziationsabkommen und teils (USA 1970) auch das Recht zu Gegenmaßnahmen vor. Die Assoziationsparteien erklärten sich zur Erfüllung der in Art. XXIV Abs. 7, XXII GATT enthaltenen Informations- und gegebenenfalls Konsultationspflichten für die Dauer der Übergangszeit bereit oder aber erklärten das Prüfungsverfahren als nach ihrer Ansicht für abgeschlossen (so 1970 bei den Abkommen mit Tunesien und Marokko) und setzten die Durchführung ihrer *implicite* auch vom GATT anerkannten Abkommen fort.

Das Zurückstellen der rechtlichen Meinungsgegensätze und die laufende Überprüfung der Assoziationsentwicklung dürfte den GATT-Parteien dabei auch die meiste Gewähr zum Schutze ihrer eigenen Handelsinteressen und zur Beeinflussung der künftigen Assoziationsentwicklung bieten. Die künftig zur GATT-Mehrheit werdenden Assoziationsländer haben ihrerseits ihre grundsätzliche GATT-Disziplin bei gleichzeitiger Wahrung der »Erfordernisse der Entwicklung« deutlich bewiesen und die Notwendigkeit demonstriert, daß der entwicklungspolitisch unzulängliche Art. XXIV durch flexible Interpretation den in der UNCTAD und teils auch in Teil IV GATT anerkannten Entwicklungserfordernissen angepaßt werden muß (z. B. nur »relative« Reziprozität, Schutz der *infant industries*).

⁸⁷⁾ Gefährdung des GATT, der Entwicklungshilfe oder bei einer zu starken Kritik an den assoziierten Entwicklungsländern die Beeinträchtigung des Zusammenhalts der »Gruppe der 77« usw. — Die Berichte der für die Prüfung der Assoziationsabkommen der EWG mit den AASM, den überseeischen Ländern und Gebieten, Tunesien und Marokko im Rahmen des GATT eingesetzten *working parties* finden sich in BISD, April 1972, a. a. O. (Anm. 12), S. 133 ff. Auf Grund der inzwischen verwirklichten Freihandelsregelung wurden insbesondere das JA II und die auf Art. 131 ff. EWGV beruhende Assoziation jetzt von mehreren Ausschußmitgliedern als GATT-konform anerkannt, vgl. BISD a. a. O., S. 142: "The Working Party agreed that during the period covered by the first convention [JA], progress in this respect [Handelsliberalisierung] had been made, and also noted that no specific cases of adverse effects to the trade of third countries had been raised. It noted that while some members had expressed doubt about particular provisions of the Convention they had not expressed the view that the basic requirements of Article XXIV: 8 (b) had not been met; some members pointed, however, to the problems that still remained unresolved and were unable to subscribe to the view that the basic requirement as spelled out in Art. XXIV: 8 (b) had been fulfilled...".

⁸⁸⁾ D. Vignes, *La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine* — problèmes posés par la CEE, RdC 1970 II, S. 207 ff., 329.

13. Art. XXIV GATT: "Jurists Playing at Being Diplomats"

Die Mischung von »Juridizismus« und Diplomatie in der GATT-Praxis zu Art. XXIV GATT ist auch für zahlreiche juristische Analysen in der Rechtsliteratur zur Vereinbarkeit der Assoziationspräferenzen mit Art. XXIV kennzeichnend, wo die durch die bisherige GATT-Praxis nicht beseitigte Mehrdeutigkeit vieler Tatbestandsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT oft durch (handels-)politische Zweckmäßigkeitserwägungen willkürlich verengt wird.

Entgegen der überwiegenden Literaturmeinung⁸⁹⁾ lassen sich auch die Freihandels- und Entwicklungsassoziationen des Jaunde- und Arusha-Typus durchaus rechtlich mit dem vieldeutigen Art. XXIV GATT vereinbaren, wobei lediglich das selten erwähnte Problem der Fiskalzölle (*fiscal entry charges, taxes fiscales*) insbesondere beim Arusha-Abkommen rechtliche und nicht interpretativ zu beseitigende Zweifel an der GATT-Konformität aufwerfen:

a) Alle Assoziierungsabkommen mit afrikanischen Entwicklungsländern sind hinsichtlich des Ziels einer FHZ eindeutig und enthalten auch alle einen Zeitplan für die sofortige (JA II, OA II) oder schrittweise Handelsliberalisierung "within a reasonable length of time" (Art. XXIV Abs. 5, c)⁹⁰⁾. Nichts im Art. XXIV Abs. 5 steht auch der aus verschiedenen Gründen (Kapitalhilfe, Harmonisierung der verschiedenen Assoziierungsabkommen usw.) trotz der langfristigen Zielsetzung notwendigen Befristung der jeweils fünfjährigen Durchführungsabkommen (JA, OA), den in den Maghreb-Abkommen wegen der ungewissen Handelsentwicklung auf dem Mittelmeermarkt und der ungewissen industriellen Entwicklung in diesen Entwicklungsländern nur mittelfristig für die 1. Assoziationsstufe festgelegten Liberalisierungsplänen oder der beim Präferenzabkommen mit Spanien bis zum Ende der 1. Assoziationsstufe aufgeschobenen Entscheidung über einen etwaigen Ausbau der FHZ zur ZU entgegen.

⁸⁹⁾ Vgl. z. B. N e h r i n g, Die Assoziierung überseeischer Länder mit dem gemeinsamen Markt (1963), S. 261 (der entgegen Art. 133 Abs. 2 EWGV behauptet, die Assoziationsbestimmungen gingen lediglich vom »Mutterlandstandard« aus); Y ü k s e l, Assoziierung im europäischen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts (Frankfurt 1965), S. 152 (beim JA stehe der Gedanke der Entwicklungshilfe und nicht der Wirtschaftsintegration im Vordergrund, was aber kein Grund für einen Verstoß gegen Art. XXIV ist); K. H y d e r - H a s a n, Equality of Treatment and Trade Discrimination in International Law (1968), S. 194 (wegen der entwicklungspolitischen Ausnahmeklauseln verstoße das JA gegen Art. XXIV Abs. 9).

⁹⁰⁾ Bei den Abkommen mit Marokko und Tunesien bringen jeweils die Präambel und Art. 14 das Ziel der FHZ eindeutig zum Ausdruck.

b) Die ständige GATT-Praxis zu Art. XXIV (z. B. bei der Prüfung der LAFTA und der EFTA) zeigt weiter, daß der in Art. XXIV Abs. 5 enthaltene Begriff »Gebiete von Vertragsparteien« nicht so ausgelegt wird, als schränke er die Teilnahme von nicht dem GATT angehörenden oder nur mit ihm assoziierten Ländern (hier: Marokko, Mali und Somalia) ein.

c) Beim JA wurde das Ziel der FHZ am 1. Juli 1968 und beim OA am 1. Januar 1971 verwirklicht, und sowohl bei einer quantitativen als auch bei einer qualitativen Interpretation der in Art. XXIV Abs. 8, b undefiniert gebliebenen Tatbestandsvoraussetzung *substantially all trade* hat zumindest das JA zur Liberalisierung des wesentlichen Teils des Handels geführt, da es auch den Handel mit Agrar- und Montanerzeugnissen einbezieht und die 1966 z. B. von elf AASM auf Grund der entwicklungspolitischen Schutzklauseln der EWG gegenüber angewandten, vorübergehenden (!) Mengenbeschränkungen bei neun AASM weniger als 8% ihrer Gesamteinfuhren aus der EWG betrafen. Art. XXIV Abs. 8 erklärt außerdem die Schutzklauseln der Art. XI—XV, XX GATT ausdrücklich auch für innerhalb einer FHZ anwendbar, so daß die damals von zwei AASM angewandten Mengenbeschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz auch durch Art. XII GATT gerechtfertigt waren.

Darüber hinaus kann die in Art. XXIV Abs. 8 enthaltene Aufzählung der innerhalb einer FHZ zulässigen Schutzklauseln heute unmöglich noch als abschließend angesehen werden: Hinsichtlich der nicht erwähnten, aber ebenfalls anwendbaren Grundsatzbestimmung des Art. XXI (*security exceptions*) ist dies unbestritten. Ähnlich können angesichts der grundlegenden, entwicklungspolitischen Neuorientierung der internationalen Handelspolitik durch Teil IV GATT, durch die UNCTAD, die UN-Entwicklungsstrategie und durch die im GATT meist offen oder stillschweigend gebilligte Handels- und Integrationspraxis der Entwicklungsländer (GATT-Mehrheit!) auch die weltweit als eines der wichtigsten Welthandelsprobleme anerkannten Entwicklungserfordernisse der heutigen Staatenmehrheit nicht mehr mittels einer seltsamen Bewußtseinsspaltung bei Art. XXIV GATT ignoriert und durch einen solchen »Juridizismus« die weltweit als notwendig anerkannten Integrations- und Industrialisierungsbemühungen der Entwicklungsländer blockiert werden. Wenn also der internationale Handel ein Instrument zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung insbesondere der Dritten Welt sein soll (Art. XXXVI Abs. 1 GATT) und die Notwendigkeit handelspolitischer Vorzugs- und Schutzregelungen besonders zugunsten der Industrialisierung der Entwicklungsländer weltweit anerkannt ist (Teil IV GATT, UNCTAD, UN), dann müssen die im Rahmen der »Erfordernisse der Entwicklung« tatsächlich notwendigen Schutzmaßnahmen zur Berück-

sichtigung des unterschiedlichen Entwicklungsstands auch im Rahmen von Nord-Süd-Präferenzen zulässig sein, solange letztere prinzipiell den Art. XXIV GATT einhalten und mangels »mindestens gleichwertiger Vorteile für die betroffenen Länder« (Allgemeines Prinzip 8 der UNCTAD I) auch noch nicht entsprechend den UNCTAD-Prinzipien in weltweite Hilfsysteme überführt werden können.

Rechtlich problematisch bleibt allerdings die von Kenia, Tansania und Uganda nach dem Vorbild des Nigeria-Abkommens (NA) praktizierte und von der EWG anerkannte Rechtstechnik, ihre gesamten Zölle bis auf einen kleinen Teil ihrer Einfuhren aus der EWG (NA: 9 0/0, OA I: 14,6 0/0, OA II: 11 0/0) — auf diese Waren werden nur noch gegenüber Drittländern Zölle in Höhe von 2—9 0/0 (OA II) erhoben und die zollfreie Einfuhr aus der EWG dadurch präferiert — generell aufzuheben und in voller Höhe durch *fiscal entry charges erga omnes* zu ersetzen⁹¹⁾. *Prima facie* liegt zwar die Vermutung nahe, daß hier die früheren Zölle unter einem anderen Namen fortgesetzt und durch eine zolltechnische Manipulation die Liberalisierungspflichten des Art. XXIV GATT umgangen werden. Zweierlei ist jedoch zu beachten: Art. XXIV GATT verpflichtet nicht zu Gegenpräferenzen, sondern auf Grund ihrer Außenhandelsautonomie können die Integrationsländer auch eine generelle Handelsliberalisierung vornehmen, und insofern sind die kaum mehr als symbolischen⁹²⁾ Gegenpräferenzen beim NA

⁹¹⁾ Auch die Fiskalzölle der AASM wurden bei der Prüfung des JA II im GATT von einzelnen Mitgliedern der *working party* kritisiert, obgleich sich das Problem hier nicht so kraß stellt wie beim OA II (vgl. BISD, April 1972, S. 136 f.): nur 5 der AASM wurde vorgeworfen, sie hätten ihre Zollsenkungen gegenüber der EWG durch generelle Anhebung der Fiskalzölle *erga omnes* ausgeglichen, und insgesamt 9 der AASM wurden kritisiert, weil ihre Fiskalzölle *erga omnes* angeblich entgegen Art. III GATT nicht durch korrespondierende interne Abgaben ergänzt werden und oft höher sind als die Einfuhrzölle. Die oben im Text näher ausgeführten Argumente zugunsten der GATT-Konformität der Fiskalzölle gelten auch hier: In den meisten Fällen werden die betreffenden Produkte nicht im Inland erzeugt, Art. XXIV GATT verpflichtet nicht zur Beseitigung von Fiskalzöllen (soweit letztere entsprechend Art. III GATT handelspolitisch neutral sind und keine Schutzfunktion haben), und die Erhebung von Fiskalzöllen wird dementsprechend im Assoziationsrecht auch überhaupt nicht geregelt (vgl. vielmehr Art. 5 JA II: danach »nimmt jede Vertragspartei von allen Maßnahmen oder Praktiken interner steuerlicher Art Abstand, die unmittelbar oder mittelbar eine unterschiedliche Behandlung ihrer Erzeugnisse und gleichartiger Ursprungserzeugnisse der anderen Vertragsparteien bewirken«).

⁹²⁾ Dies ergibt sich aus dem geringen Präferenzvolumen (siehe im Text oben), der kaum spürbaren Präferenzmarge (NA: 2—5 0/0, OA II: 2—9 0/0), der beim NA nicht humorlosen Auswahl der präferierten EWG-Erzeugnisse (u. a. Hüte, Tabakpfeifen, Glasperlen) sowie der *de facto* kaum begrenzten Austauschbarkeit durch Fiskal- und Schutzzölle, und wird auch von afrikanischen Autoren betont, vgl. P. Okigbo, *Africa and the Common Market* (1967), S. 168: "the tariff concessions to the Community, nominal as they are ...".

und OA voll mit Art. XXIV GATT vereinbar. Die Liberalisierungspflicht des Art. XXIV bezieht sich aber auch nicht auf die aus rein fiskalischen Gründen erhobenen und handelspolitisch wettbewerbsneutralen »Finanzzölle« und Fiskalsteuern (vgl. Art. 6 EFTA-Vertrag und Art. 17 EWGV). Das GATT verwendet den leicht zu einem begriffsjuristischen Fehlschluß (»Finanzzoll« = Zoll, daher unvereinbar mit Art. XXIV) verleitenden Begriff »Finanzzoll« mit Recht überhaupt nicht, und nach dem GATT sind die Bezeichnung der Einfuhrabgaben als »Zoll« oder als »Fiskalsteuer« (*taxes fiscales*) sowie Zeit und Ort der Abgabenerhebung (Zoll- oder Steuerverwaltung?) völkerrechtlich nicht ausschlaggebend⁹³). Das rechtlich entscheidende Kriterium für die Unterscheidung der unter die Liberalisierungspflicht des Art. XXIV fallenden »Zölle« von den wettbewerbsneutralen »internen Abgaben« (Art. III GATT) wird vielmehr darin gesehen, ob die Abgaben ein wirksames, direktes Schutzelement zugunsten konkurrierender Inlandsprodukte haben — dann handelt es sich um (Schutz-)»Zölle« — oder ob es sich um fiskalische, wettbewerbsneutrale Abgaben ohne wirksames Schutzelement handelt⁹⁴).

Empirische Untersuchungen über handelspolitische Schutzwirkungen der von den afrikanischen Assoziierten erhobenen Fiskalzölle sind aber nicht bekannt. Die von diesen Staaten behauptete GATT-Konformität dieser nur auf Einfuhren erhobenen *taxes fiscales* läßt sich daher mangels solcher Untersuchungen über etwaige, konkurrierende Inlanderzeugnisse zunächst kaum widerlegen, zumal der hohe Anteil der Fiskalzölle an den gesamten Budgeteinnahmen dieser Länder (über 60 % bei der Bundesregierung Nigeria, 30—55 % bei den AASM) und die für diese Länder zumindest gegenüber der EWG jederzeit mögliche Einführung von Schutzzöllen für einen fiskalischen Charakter dieser Abgaben sprechen könnten.

⁹³) Vgl. "Supplementary Provisions" zu Art. III GATT: "Any internal tax or other internal charge ... which applies to an imported product and to the like domestic product and is collected or enforced in the case of the imported product at the time or point of importation, is nevertheless to be regarded as an internal tax or other internal charge". Wichtig für das Verständnis auch: "the only reason why these taxes are collected at the customs border is because the local customs administration cannot cope with collecting them in the hinterland" (Okigbo, a.a.O. [Anm. 92]) und "the conditions of their [Entwicklungsländer] administrative apparatus make it difficult for them to resort to other forms of taxation" (Proceedings of UNCTAD II Bd. V [1968], S. 25).

⁹⁴) Vgl. GATT, Analytical Index, 1966, S. 21: »Zölle« werden danach "(a) ... collected at a time of, and as a condition to, the entry of the goods into the importing country, and (b) they apply exclusively to the imported products without being related in any way to similar charges collected internally on like domestic products. The fact that these charges are described as internal taxes in the laws of the importing countries (would) not in itself have the effect of giving them the status of internal taxes". Auch Art. 6 EFTA-Vertrag läßt die Beibehaltung der »Fiskalzölle« zu, sofern »jedes wirksame Schutzelement beseitigt« wird.

d) Statt einer — durch Art. XXIV Abs. 5, b untersagten — Erhöhung der Außenhandelsbelastung haben sämtliche Assoziationsverträge zu einer auch für Drittländer vorteilhaften Handelsliberalisierung geführt⁹⁵⁾, und die bisherigen statistischen Untersuchungen bestätigen auch das Ausbleiben von Handelsverlagerungen. Seit den am 1. Januar 1971 in Kraft getretenen autonomen Zollsenkungen der EWG und dem UNCTAD-Präferenzsystem sind die Präferenzmargen bei den konkurrierenden Produkten anderer Entwicklungsländer regelmäßig auch nur noch gering (z. B. bei Kaffee 7 0/0, bei Kakaobohnen 4 0/0) und werden meist durch Qualitäts-, Preis-, Marketingvorteile, Konsumpräferenzen und traditionelle Absatzbeziehungen zugunsten der Erzeugnisse dritter Entwicklungsländer (z. B. Kaffee und Bananen aus Lateinamerika, asiatischer Tee) ausgeglichen. Das Überwiegen der »Handel schaffenden« (*trade creating*) über die »Handel ablenkenden« (*trade diverting*) Auswirkungen einer Präferenzzone kann im übrigen auch nicht als zusätzliche Tatbestandsvoraussetzung in Art. XXIV Abs. 4 GATT hineininterpretiert werden⁹⁶⁾, auch wenn solche ökonomischen Untersuchungen für den Ausgleich der betroffenen Handelsinteressen sinnvoll und nützlich sind: Der Wortlaut des Art. XXIV Abs. 4 betrifft nämlich mit gutem Grund nur die »Handelshindernisse« (*barriers to the trade*) und sagt nichts über die spätere Handelsentwicklung aus, da spätere Handelsablenkungen und ihre Ursachen wegen der Komplexität der den Handel beeinflussenden Faktoren überhaupt nicht — und schon gar nicht im voraus — exakt berechenbar sind und die mit jeder Präferenzzone beabsichtigte Bevorzugung der Binnenzone-Erzeugnisse oft unvermeidlich Handelsverlagerungen auslöst, auch wenn die integrationsbedingte Nachfrage- und Wohlstandssteigerung insgesamt (z. B. bei der EWG) zu einer starken Expansion des Außenhandels führt.

e) Auch die weiteren, von verschiedenen Autoren oder GATT-Parteien vorgetragenen rechtlichen Einwände gegen die GATT-Konformität der Assoziationsabkommen sind nicht überzeugend: Art. XXIV Abs. 4—10 stellt einen Mindeststandard dar und schließt eine zusätzliche entwicklungspolitische Kooperation nicht aus. Die in der Praxis sehr häufige Doppelmitgliedschaft in mehreren Freihandelszonen oder Zollunionen ist nach Art. XXIV Abs. 8 auch völkerrechtlich zweifelsfrei zulässig, denn *customs ter-*

⁹⁵⁾ Vgl. z. B. die autonomen Senkungen des GZT für über 10 wichtige, tropische Exportprodukte der Entwicklungsländer anlässlich des Inkrafttretens von JA I und II (vgl. *L'aide européenne au développement* [EWG 1971], S. 21) oder die Liberalisierung des griechischen Außenzolls infolge seiner Anpassung an den wesentlich niedrigeren GZT.

⁹⁶⁾ Anders: J. Allen, *The European Common Market and the GATT* (1960), S. 227; H. Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 41) (1963), S. 140.

ritory kann auch eine FHZ oder ZU sein. Art. XXIV ist auch eindeutig hinsichtlich des Fehlens rechtlicher Anforderungen an den Entwicklungsstand, die Zahl der Integrationsländer und die Größe der Regionalintegration. Die Kritik an der bloßen Existenz der für die assoziierten Entwicklungsländer unerläßlichen, entwicklungspolitischen Schutzklauseln ist "based on an out-of-date philosophy of economic development" — nirgendwo in der Staatenpraxis gibt es umfassende Integrationsabkommen ohne Schutzklauseln, und die entwicklungspolitischen Schutzmaßnahmen sind ihrer Natur nach selektiv und temporär —, und auch die von einem Mitglied der *working party* des GATT geübte Kritik an der möglicherweise zu langfristigen Konzeption des JA II wurde von den Vertretern der Assoziationsparteien wohl zu Recht zurückgewiesen, denn

"during the examination of the first Yaundé Convention, the argument had been advanced that the convention was not permanent and could therefore not be covered by Article XXIV. It was therefore surprising to be confronted on the next occasion with an opposite version of this argument" ⁹⁷⁾.

Wegen der Einhaltung des Art. XXIV Abs. 4—8 handelt es sich schließlich auch bei der »konstitutionellen Assoziation« nach Teil IV EWG-Vertrag nicht um eine unzulässige Ausdehnung von Kolonialpräferenzen (vgl. Art. XXIV Abs. 9 GATT).

14. Assoziation und UNCTAD-Prinzipien

Rechtskonflikte zwischen den GATT-, UNCTAD- und Assoziationsprinzipien sind vor allem beim Problem der Gegenpräferenzen einer der Gründe für den »Kompromißcharakter« mancher Assoziationsprinzipien. So lehnten die ostafrikanischen Staaten der EWG gegenüber die Einhaltung der in Art. XXIV GATT vorgeschriebenen Reziprozität unter Berufung auf die UNCTAD-Prinzipien und Art. XXXVI Abs. 8 GATT ab, und die im GATT von den Drittländern hauptsächlich wegen ihrer ungenügenden Reziprozität bemängelten Assoziationsverträge werden in der UNCTAD paradoxerweise von denselben Ländern teils wegen ihres Festhaltens am Reziprozitätsprinzip kritisiert.

⁹⁷⁾ Die zwei zitierten Repliken der Vertreter der Assoziationsparteien finden sich in den bereits mehrfach zitierten BISD des GATT vom April 1972, S. 138 f. Die im Rahmen des GATT widersprüchlich erscheinende und wegen der fünfjährigen Befristung des JA II grundlose Kritik an der Geltungsdauer des JA II stützt sich offensichtlich auf die seit 1964 in mehreren UNCTAD-Entschlüssen enthaltene Empfehlung einer schrittweisen Überführung der Nord-Süd-Sonderpräferenzen in ein System genereller, »vertikaler« Präferenzen für alle Entwicklungsländer; vgl. zu diesem Kompatibilitätsproblem zwischen GATT- und UNCTAD-Prinzipien den folgenden Abschnitt (Ziff. c).

Ebenso wie mit den GATT-Prinzipien sind die Assoziationspräferenzen aber auch mit den verschiedenen UNCTAD-Prinzipien rechtlich zu vereinbaren, zumal die UNCTAD-Entschlüsse regelmäßig nur »Empfehlungen« und teils auch nur — oft noch sehr kontroverse — ökonomische Standards enthalten.

a) Der in dem ohne Gegenstimmen angenommenen Allgemeinen Prinzip 9 der UNCTAD I enthaltene Grundsatz

“Developed countries participating in regional economic groupings should do their utmost to ensure that their economic integration does not cause injury to, or ... adversely affect, the expansion of their imports from third countries, and, in particular, from developing countries, either individually or collectively”

wird von der EWG durch die Harmonisierung ihrer Assoziationspolitik mit ihrer allgemeinen Handelspolitik voll gewahrt: Auf Grund der kontinuierlichen, generellen Liberalisierung des GZT stiegen die Exporte der Dritten Welt in die EWG 1958—1969 mit 7,1 % p. a. schneller als diejenigen der AASM (6,0 %) und mehr als doppelt so schnell wie die Ausfuhren der Dritten Welt nach Nordamerika oder in die EFTA; im Hinblick auf die konkurrierende Exportstruktur der Mittelmeerländer dienen die Mittelmeerpolitik und insbesondere die Marktordnungen der EWG für Zitrusfrüchte und Wein der Erhaltung des Marktgleichgewichts im Mittelmeerraum; besonders das JA hat sich schließlich als Schrittmacher für eine generelle Einfuhrliberalisierung der EWG erwiesen und hat — ganz im Gegensatz zur autarkistischen Zielsetzung eines *Pacte colonial* — keine diskriminierende Funktion, sondern soll angesichts der geringen internationalen Wettbewerbsfähigkeit der zu den weltärmsten Entwicklungsländern gehörenden und erst 1958 (Assoziation) bzw. 1960/62 (Unabhängigkeit) aus dem frankophonen »Kolonialpakt« entlassenen AASM deren traditionellen Handelsanteil sichern sowie die geographische und produktmäßige Diversifizierung ihres Außenhandels, die Wettbewerbsfähigkeit, Industrialisierung und wirtschaftliche Unabhängigkeit dieser Länder fördern⁹⁸⁾.

⁹⁸⁾ Vgl. z. B. Art. 1 JA II, Anhang III zur Schlußakte von JA I und die den Erfolg der handelspolitischen Diversifizierung der AASM eindeutig demonstrierende Handelsentwicklung: Läßt man Kongo-Kinshasa, Ruanda u. Burundi wegen ihrer während der Dekolonisierung politisch bedingten Rezession außer Betracht, dann stiegen die Exporte der übrigen 15 AASM in die fünf EWG-Staaten (ohne Frankreich) 1958—1969 um 16,3 % (!) jährlich, auch der Außenhandel der AASM mit den USA, Japan und Großbritannien stieg schneller als mit der EWG (bedingt allerdings durch die niedrigeren Ausgangswerte, wie z. B. die 1958—1969 um 1114 % angestiegenen Exporte Japans in die AASM zeigen), die AASM haben gegenüber der EWG einen ständigen Handelsbilanzüberschuß (1969 z. B. 600 Mill. Dollar), und ihre Ausfuhr in die EWG ist weiter auch

b) Die Assoziationspolitik hat auch nicht die seit 1963 führende Rolle der EWG beim Ausarbeiten und Inkraftsetzen des UNCTAD-Präferenzsystems behindert. Wichtig ist weiter, daß das »allgemeine Präferenzsystem ohne Gegenseitigkeit und Diskriminierung« bei einer materiellen Betrachtung keineswegs »allgemein« und »nichtdiskriminierend« ist: 1971 hatten nur die EWG, Japan und Norwegen das UNCTAD-Präferenzsystem in Kraft gesetzt, Hauptnutznießer sind die etwa zwölf »halbentwickelten«, industriell fortgeschrittenen Entwicklungsländer (Jugoslawien, Indien, Pakistan, Iran, Hongkong, Mexiko, Brasilien usw.), und die seit 1963 zu den Befürwortern des UNCTAD-Präferenzsystems gehörenden AASM betonen mit Recht die nachteiligen Folgen dieser Präferenzen für ihre Exporte in die EWG und für ihre Industrialisierung⁹⁹⁾. Die im Oktober 1970 in der UNCTAD vereinbarten »konzertierten Schlußfolgerungen« zur Durchführung des UNCTAD-Präferenzsystems betonen außerdem, daß die durch die Ausdehnung ihrer Sonderpräferenzen benachteiligten Entwicklungsländer (z. B. die Assoziierten) einen Ausgleich durch den präferenziellen Zugang zum Markt anderer Industrieländer erhoffen und daß für die am wenigsten entwickelten Länder (AASM!) durch Sondermaßnahmen gleiche Vorteile gewährleistet werden müssen. Beides wurde bislang jedoch nicht verwirklicht, und solange es hier nur bei Lippenbekenntnissen bleibt, sind die besonders bei den afrikanischen Rohstoffländern vorwiegend für die vom UNCTAD-Präferenzsystem nicht erfaßten Primärprodukte wirksamen Assoziationspräferenzen¹⁰⁰⁾ daher eine um so notwendigere, komplementäre Ergänzung der UNCTAD-Präferenzen. Ebenso sind aus demselben Grunde auch die im Zusammenhang mit dem UNCTAD-Präferenzsystem von der EWG angewandten Schutzmechanismen zugunsten der AASM (Plafonds, Sperrklauseln, Auswahl der »sensiblen« Produkte) durch die »konzertierten Schlußfolgerungen« voll gerechtfertigt und UNCTAD-konform.

c) Zum bereits erwähnten (Ziff. 7) Kompatibilitätsproblem zwischen Allgemeinen und Nord-Süd-Sonderpräferenzen ist die Haltung der UNCTAD u. a. im Allgemeinen Prinzip 8 der UNCTAD I festgelegt:

durch einen stark angestiegenen Anteil der Fertigwaren gekennzeichnet (1958 16 %, 1969 32 % — den Fertigwaren sind allerdings entsprechend den UN-Statistiken auch die meist wenig bearbeiteten Metalle zugeordnet).

⁹⁹⁾ Nach einer ECA-Studie (DOK OAU/TRAD/27 vom 24. 7. 1971, Ziff. 58) werden 12 der AASM mit weniger als 10 000 Dollar und keiner der AASM mit mehr als 500 000 Dollar p. a. vom UNCTAD-Präferenzsystem profitieren.

¹⁰⁰⁾ Über 80 % der Gesamtexporte der AASM werden vom UNCTAD-Präferenzsystem nicht erfaßt.

“New preferential concessions . . . should be made to developing countries as a whole . . . Special preferences at present enjoyed by certain developing countries in certain developed countries should be regarded as transitional and subject to progressive reduction. They should be eliminated as and when effective international measures guaranteeing at least equivalent advantages to the countries concerned come into operation”.

Dieses 1964 von den meisten assoziierten Entwicklungsländern — aber von keinem der westlichen Industrieländer — unterstützte Prinzip enthält zwar ein eindeutiges Bekenntnis für den schrittweisen Übergang von regionalen zu weltweiten Lösungen der Entwicklungsprobleme: Nord-Süd-Präferenzen sollen unter der Voraussetzung »mindestens gleichwertiger Vorteile« durch ein System allgemeiner, nichtdiskriminierender und nichtreziproker Präferenzen für die gesamte Dritte Welt abgelöst werden oder müssen — und dies ist aus Art. XXIV GATT zu folgern — zu einer vollständigen ZU oder FHZ führen. Das Prinzip »mindestens gleichwertiger Vorteile« bezieht sich dabei nur auf die vorher mit den Sonderpräferenzen und nicht auf die mit einem späteren, allgemeinen Präferenzsystem verbundenen Vorteile und soll also nur eine absolute und keine relative Benachteiligung der durch den Verlust ihrer Sonderpräferenzen betroffenen Entwicklungsländer verhindern; dem Ausgleich einer relativen Benachteiligung der am wenigsten entwickelten Länder dient aber das von der UNCTAD III erneut empfohlene Prinzip der »Sondermaßnahmen für die am wenigsten entwickelten Länder«.

Gemessen an diesem umstrittenen und in der einstimmigen Empfehlung A. II. 1 der UNCTAD I (vgl. oben Ziff. 7) nur zum Teil bestätigten Allgemeinen UNCTAD-Prinzip ergibt sich für die Assoziationspräferenzen: Die für den Abbau der Sonderpräferenzen vorausgesetzten »mindestens gleichwertigen Vorteile« und »Sondermaßnahmen zugunsten der rückständigsten Länder« wurden im Rahmen der UNCTAD bisher nicht verwirklicht¹⁰¹). Da die AASM und ebenso Nigeria und die ostafrikanischen Staaten mit wenigen Ausnahmen — nur die Elfenbeinküste, Kongo-Brazzaville, Senegal und Gabun haben ein BSP von pro Kopf über 153 Dollar (1968) — zu den weltärmsten Ländern gehören und auch durch ihre späte Dekolonisierung sowie durch die entwicklungspolitisch nachteilige »Balkanisierung« Schwarzafrikas besonders benachteiligt sind, lassen sich die Assoziations-

¹⁰¹) Das »Aktionsprogramm von Lima« der »Gruppe der 77« und verschiedene Berichte des UNCTAD-Sekretariats für die UNCTAD III sehen jetzt jedoch ein umfassendes Programm von Sondermaßnahmen vor (z. B. einen Sonderfonds, bevorzugte Quoten bei Rohstoffabkommen usw.), das in einer Empfehlung der UNCTAD III auch zum Teil gebilligt wurde.

abkommen mit diesen Ländern auch durchaus als »Sondermaßnahmen für die rückständigsten Entwicklungsländer« rechtfertigen. Die ohnehin ständig verminderten Assoziationspräferenzen haben nachweislich nicht den Handelsinteressen dritter Länder geschadet, und eine Aufhebung der Freihandelsregelung würde zwangsläufig auch die Existenzgrundlage der Assoziationsorgane beseitigen: in der Praxis betrifft deren Arbeit nämlich überwiegend die gemeinsamen handelspolitischen Probleme, während die finanzielle und technische Kooperation zwischen der EWG und den einzelnen AASM von Land zu Land unterschiedlich ist und überwiegend durch direkte Beziehungen zwischen den einzelnen AASM einerseits und dem EEF sowie der EIB andererseits abgewickelt wird. Die insbesondere von den USA mit dem UNCTAD-Präferenzsystem (dessen Inkraftsetzen seitens der USA auch im amerikanischen Wahljahr 1972 sehr ungewiß ist) verbundene Forderung nach Beseitigung der Assoziationspräferenzen würde daher langfristig wohl auf eine Aufhebung des gesamten, nach Ansicht der AASM für diese Länder lebenswichtigen ¹⁰²⁾ und entwicklungspolitisch vorbildlichen Jaunde-Systems hinauslaufen, und «sacrifier une telle expérience [JA] au nom des principes qui ne recouvrent le plus souvent que des intérêts concurrents» ¹⁰³⁾ wurde daher bisher von den AASM angesichts der sinkenden US-Kapitalhilfe für Schwarzafrika, des für die AASM nachteiligen UNCTAD-Präferenzsystems und der für die AASM weit über den kommerziellen Aspekt hinausgehenden Bedeutung des JA stets entschieden abgelehnt. Völkerrechtlich wird im übrigen auch die der Vermeidung von Handelsdiskriminierungen zwischen konkurrierenden Exportländern derselben Region dienende Ausdehnung der Freihandelsassoziation auf weitere (Commonwealth-)Länder durch Art. XXIV GATT gegenüber den umstrittenen UNCTAD-Empfehlungen gerechtfertigt.

d) Die für die Assoziationsabkommen charakteristische »relative«, dem Entwicklungsgefälle und den Entwicklungserfordernissen angepaßte Reziprozität läßt sich ebenfalls als entwicklungspolitisch zweckmäßige Kompromißlösung zwischen dem in zahlreichen UNCTAD-Empfehlungen und Art. XXXVI Abs. 8 GATT enthaltenen Prinzip der Nicht-Reziprozität für den Nord-Süd-Handel einerseits und dem dadurch sicherlich nicht aufgehobenen Reziprozitätsprinzip des Art. XXIV GATT andererseits rechtfertigen. Die

¹⁰²⁾ Durchschnittlich 4/5 der gesamten Kapitalhilfe für die AASM kommen aus der EWG, und der Anteil der EWG von 1962 noch über 70 % an den Gesamtausfuhren der AASM nimmt nur langsam ab.

¹⁰³⁾ Präsident H. Diiori als Sprecher der AASM, zitiert nach Ph. Lemaître, *La politique d'association, expression d'une politique commerciale indépendante*, *Révue du Marché Commun* 1969, S. 244.

AASM können außerdem — wie von der EWG anerkannt — auf Grund ihrer durch das JA kaum eingeschränkten Außenhandelsautonomie jederzeit ohne Zustimmung der EWG die Gegenpräferenzen in der einen oder anderen Weise beseitigen (z. B. mittels der von den ostafrikanischen Staaten angewandten Methode) oder durch Anwenden der Schutzklauseln einschränken. Die ebenfalls im Zusammenhang mit dem UNCTAD-Präferenzsystem von den USA erhobene Forderung nach vorheriger oder gleichzeitiger Beseitigung aller Nord-Süd-Gegenpräferenzen wurde bislang jedoch von den betroffenen Commonwealth- und Assoziationsländern und besonders auch von den AASM ganz überwiegend zurückgewiesen: Das Gewähren von Gegenpräferenzen sei eine ausschließlich in die Zuständigkeit und Zollautonomie der AASM fallende Frage, und die von den USA mit dem Präferenzsystem verbundene Bedingung einer Beseitigung der Gegenpräferenzen sei eine unzulässige Diskriminierung dieser Entwicklungsländer, eine Einmischung in innere Angelegenheiten der AASM, eine Beschränkung ihrer Rechte aus Art. XXIV GATT und ein mit dem anerkannten Prinzip eines Präferenzsystems »ohne Gegenseitigkeit und Diskriminierung« unvereinbarer Versuch, von diesen Entwicklungsländern auf Gegenseitigkeit beruhende Zugeständnisse zu erhalten; die Frage der umgekehrten Präferenzen gehe außerdem über den einfachen Zollaspekt hinaus, da mit den Gegenpräferenzen auch die der Assoziation zugrundeliegenden Prinzipien der FHZ, der Gegenseitigkeit und des vertraglich ausgehandelten Gleichgewichts, die von vielen AASM als politisch wichtige Gleichgewichtsfaktoren angesehen werden, aufgehoben würden und man angesichts der geringen Vorteile des allgemeinen Präferenzsystems für die AASM nicht das entwicklungspolitisch wesentlich vorteilhaftere JA gefährden dürfe ("give up a bird for two in the bushes")¹⁰⁴).

Ökonomisch dürften sich die Gegenpräferenzen auch kaum nachteilig auswirken, und die AASM haben in den Assoziationsorganen bisher auch nie über nachteilige Auswirkungen berichtet¹⁰⁵).

e) Die u. a. im Allgemeinen Prinzip 10 der UNCTAD I betonte Notwendigkeit verstärkter Wirtschaftsintegration zwischen Entwicklungslän-

¹⁰⁴) Vgl. Europäisches Parlament DOK 116/70—71, S. 19 ff.; 86/68—69, S. 28 f.; EWG-Bulletin 2 (1969), S. 30.

¹⁰⁵) Sie hatten nachweislich weder handelsschaffende noch handelsablenkende Wirkungen und können jederzeit durch die entwicklungspolitischen Schutzklauseln eingeschränkt werden. Auch ihr Zusammenhang mit der Frankenzone darf nicht übersehen werden. Die häufige These von den angeblich großen Budgetverlusten infolge dieser Gegenpräferenzen ist ebenfalls falsch: Der Anteil der Einfuhrzölle an den gesamten Budgeteinnahmen der AASM lag 1967 durchschnittlich bei 2 % und stets — ausgenommen Somalia — unter 5 %, und Zolleinnahmeverluste können beliebig durch Erhöhen der *erga omnes* angewandten »Finanzzölle« ausgeglichen werden.

dern wird durch die Assoziationspolitik ebenfalls in keiner Weise behindert: Die euroafrikanischen Assoziationsabkommen erklären die Förderung und den »Ausbau der Zusammenarbeit und des Handels zwischen den afrikanischen Staaten« (Präambel JA, OA, NA) zu einem der vorrangigen Assoziationsziele (vgl. auch Art. 1 JA II); die Abkommen enthalten über die ohnehin bestehende Außenhandelsautonomie der Assoziierten hinaus einen ausdrücklichen Verzicht der EWG auf Meistbegünstigung beim Abschluß innerafrikanischer Kooperations- und Integrationsabkommen¹⁰⁶), und auch die finanzielle und technische Hilfe wurde entsprechend der vom Assoziationsrat festgelegten Ausrichtung bewußt zur Förderung der afrikanischen Wirtschaftsintegration eingesetzt (z. B. Regionalprojekte, vgl. auch Art. 19 Abs. 2 JA II); das Bilateralitätsprinzip der Assoziationsorgane hat zur Errichtung mehrerer Koordinierungsorgane zwischen den 18 AASM geführt (vgl. Protokoll Nr. 9 zum JA II), die AASM haben ständig die positiven Auswirkungen des JA sowie der Assoziation weiterer afrikanischer Länder auf die innerafrikanische Wirtschaftsintegration betont¹⁰⁷), und wie schon 1963 vom damaligen EWG-Generaldirektor für überseeische Entwicklungsfragen, H. H e n d u s , wird auch von afrikanischen Analysen dieser Problematik bestätigt, »daß nichts in dem Assoziationsabkommen (JA) enthalten ist, was diese afrikanische Einigung juristisch, wirtschaftlich oder politisch behindern könnte, eine Einigung, deren Notwendigkeit die Europäer um so mehr begreifen, als sie sie bei sich selbst verspürt haben«¹⁰⁸).

¹⁰⁶) Art. 12, 13 JA II; 9, 10 OA II; Art. 4 Abs. 3 der Abkommen mit Marokko und Tunesien ist mehrdeutig, und ein jeweils ausdrücklicher Verzicht der EWG auf Meistbegünstigung ist dort jeweils in zur Schlußakte gehörenden Erklärungen der EWG zur Anwendung von Art. 4 enthalten.

¹⁰⁷) Vgl. z. B. Parlamentarische Konferenz der Assoziation EWG-AASM DOK 30/1970, Ziff. 5; Europäisches Parlament DOK 36/71, S. 18, Ziff. 25.

¹⁰⁸) »Afrika und der gemeinsame Markt«, EWG-Kommission 1963, S. 9 f., und ähnlich im Ergebnis: O k i g b o , a. a. O. (Anm. 92), S. 157, und G. H o s m a l i n , Les associations CEE / Etats africains et l'intégration économique régionale en Afrique, Revue du Marché Commun 1971, S. 32 ff., 42. — Die meisten wirksamen, afrikanischen Integrationsabkommen gingen von den AASM aus. Die entscheidenden Hindernisse für die dennoch völlig unzureichende Integration der afrikanischen »Mikrostaaten« sind im übrigen politischer, wirtschaftlicher und infrastruktureller Natur. Der afrikanische Botschafter bei der EWG, Gueye, stellte 1968 auch mit Recht die Frage: «N'est-il pas aberrant qu'un pays associé refuse à un autre pays associé le régime commercial qu'il accorde aux Etats membres de la CEE»? — Bei der »konstitutionellen Assoziation« (Teil IV EWGV) schreiben Art. 132 Abs. 2, 133 Abs. 2 EWGV auch die Handelsliberalisierung zwischen den Überseegebieten vor.

Summary

The New Law of North-South-Trade

"Trade and Aid", the adjustment of the traditional world trading system to the development needs of the some 100 Less Developed Countries (LDC's), and the systematic search for a more rational and just world economic and social order are among the declared priorities of international efforts, institutions and economic relations since the proclamation of the first UN "Development Decade" (1961) and the UN General Assembly Resolution on "International Trade as the Primary Instrument for Economic Development" (1961). The present paper provides an interdisciplinary survey of the economic and legal aspects of the growing *droit commercial de développement* which is both a result from and an instrument of the international development activities.

Chapter I describes the continuous freeing of trade with industrial products, the growing regionalism, the "widening gap", the increasingly "marginal" position of the LDC's and other "mutations" in international trade relations (significance of nontariff barriers and multinational companies, accession of State trading and developing countries to GATT etc.), which have led the "dualistic" world economy at the crossroads. At the same time, the well founded criticism of the insufficiencies of the "darwinistic" free trade system, of the market principles and of general most-favoured-nation treatment for solving the development problems of two thirds of the world ("Third World"), have led to general acceptance of the demand from UNCTAD and leading economists (R. Prebisch, J. Tinbergen, G. Myrdal) for a global, redistributive and dynamic development strategy.

Chapter II describes the legal aspects of some development strategies: Part IV GATT, the UNCTAD recommendations, the "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade" (24. 10. 1970), and the regional association agreements of Yaundé (1963, 1969), the common denominator of which consists mainly in the turning away from *laissez faire*-principles and from the commercial *do ut des* towards comprehensive systems of preferences and aid in favour of the LDC's.

Chapter III analyses some major trends in the changing law of North-South-Trade: the growing number of general and special trade preferences for and between LDC's, their legal relevance for a new interpretation of Art. I, XXIV GATT, and the legal standards recommended by UNCTAD for the implementation of trade preferences and actual non-discrimination; the legal structure of the association agreements linking some 30 developing countries with the EEC; legal aspects of commodity agreements and bilateral trade agreements with developing countries; the transnational "Commercial Law of Nations"; and the new *droit commercial de développement*, which is characterized by the development

of new legal rules (e. g. one-way preferences, LDC's right to protect their infant industries, the "welfare principle" as a "general principle of law" recognized by practically all States), new legal standards (e. g. "double standard" as to LDC's obligations with regard to reciprocity and most-favoured-nation treatment), proper institutional and law creating techniques (e. g. the "group system" and "pre-legislative" recommendations within UNCTAD), and by the general acceptance of the international development problems as an international community task with concrete rights and duties on the part of developed countries, LDC's, international institutions and, possibly in the near future, for multinational companies and individuals, too.

Chapter IV — Association versus GATT or UNCTAD? — undertakes a case study into the compatibility of EEC's association agreements with Art. XXIV GATT and with the relevant UNCTAD-principles, as well as into the interplay between these three legal *pôles de croissance* for international trade law. Taking into account the sometimes vague elements of Art. XXIV GATT and their "diplomatic" and flexible application within the GATT legal system, the Yaundé association seems well compatible both with Art. XXIV GATT and with the UNCTAD-principles.

E. U. P e t e r s m a n n