

## 55 Jahre GATT

WDR Zeitzeichen, 30.10. 2002

Von Oliver Tolmein

O-Ton Geschützfeuer

**Autor:** Der zweite Weltkrieg war noch nicht gewonnen, Deutschland noch nicht vom Nationalsozialismus befreit, da debattierten Politiker der Westmächte schon engagiert über die Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit.

O-Ton Geschützfeuer

**Autor:** Die us-amerikanische Regierung unter Franklin D. Roosevelt war davon überzeugt, dass Hitlers rascher Aufstieg zur Macht vor allem ein Ergebnis der Weltwirtschaftskrise gewesen war – und diese galt in erster Linie als Folge der weltweiten protektionistischen Handelspolitik: Hohe Zölle und Bevorzugung der einheimischen Unternehmen hatten den internationalen Warenverkehr erheblich behindert und die Volkswirtschaft der Industrieländer in die große Krise geführt. .

**Sprecherin:** Die Anhänger des Freihandels planten deswegen für die Nachkriegszeit eine umfassende Reform der Weltwirtschaft. Zollsenkungen sollten, flankiert durch die Gründung einer „International Trade Organization“ (ITO) und die Schaffung eines Internationalen Währungsfonds, die Nachkriegsökonomie ankurbeln. Zusammen mit den ebenfalls neu ins Leben gerufenen Vereinten Nationen sollte so ein stabiles System zur Sicherung des Weltfriedens etabliert werden, das auf drei Pfeilern ruhte: Handel, Finanzen, Ächtung des Krieges. Das anspruchsvolle Vorhaben war nicht leicht zu realisieren. In den USA war nach Franklin D. Roosevelts Tod wieder ein Demokrat Präsident geworden. Harry S. Truman mußte sich aber mit einem Kongreß auseinandersetzen, in dem protektionistisch gestimmte Republikaner die Mehrheit hielten. Das State Department wirkte zudem auch auf die Regierungen anderer Länder ein, um deren Skepsis gegenüber den Plänen zu überwinden, die auch zum Ziel hatten, sozialistische Entwicklungen im Westen einzudämmen.

**Autor** Vor allem Großbritannien sträubte sich lange gegen die Ideen der USA, den Welthandel zu liberalisieren. Der US-amerikanische Historiker Thomas Zeiler analysiert in seiner Studie

„Free Trade, free world – the advent of GATT“ die Gründe. Während die USA nämlich über eine harte Währung verfügten und Absatzmärkte suchten um ihre Kriegswirtschaft auf Friedenswirtschaft umzustellen, sah die Lage in Europa ganz anders aus.:

**Sprecherin:** „Ökonomisch durch die Große Depression schwer angeschlagen, durch die Achsenmächte im Krieg erheblich getroffen, sah Großbritannien einer Zukunft entgegen die von Abstieg und Härten geprägt sein würde. Die Ausgaben für den Krieg hatten den Staatshaushalt erschöpft und einen Verkauf vieler Reichtümer in Übersee erzwungen. In dieser schwierigen Situation war Britannien nicht bereit, seine Wirtschaft einem freien Wettbewerb auszusetzen.“

Atmogeräusche: Fabrikhalle, Börse

**Sprecherin:** Es bedurfte sanften Drucks und einiger attraktiver Angebote aus den USA, deren Produktionsanlagen intakt waren und die davon profitierte, dass der Dollar weltweit zur harten Leitwährung geworden war, um die Briten zum Einschwenken zu bewegen. Schließlich gab die Zusage der USA, künftig nicht mehr als ein Viertel ihres Bedarfs an Gummi durch synthetische Waren zu decken den Ausschlag. Die Briten sahen so gute Chancen große Mengen des Naturgummi aus Britisch-Malaya auf dem US-Markt zu verkaufen und damit dringend benötigte Devisen zu erwirtschaften. Für diesen sicheren Absatzmarkt in der Heimat des Dollars war die Labour-Regierung daraufhin bereit das Risiko zu tragen, den eigenen Markt für Importe aus Übersee zu öffnen.

**Autor** Am 30. Oktober 1947 war es nach mehrjähriger Vorbereitungszeit und über sechs Monaten harter Verhandlung so weit: Das Vorbereitungskomitee der Internationalen Konferenz für Handel und Beschäftigung konnte der Presse stolz ein Abkommen präsentieren, das „General Agreement on Tariffs and Trade“ ´, kurz: GATT.

**Zitator:** „Das Ergebnis der Konferenz kann als das bemerkenswerteste Resultat in der Geschichte des Welthandels bezeichnet werden. Der Entwurf der Satzung der Internationalen Handelsorganisation wurde in in mehr als 450 Sitzungen entworfen und veröffentlicht. An den Verhandlungen über die Absenkung der Zolltarife , die nahezu 1000 Sitzungen umfaßten, waren 23 Länder beteiligt.“

**Autor** Das Abkommen über die Absenkung der Zolltarife war beschlossene Sache. Allerdings war es noch immer als Ergänzung zum eigentlichen Freihandelsprojekt gedacht: Zur Gründung der ITO. Vor allem deswegen basierte es auf einer merkwürdig provisorischen rechtlichen Konstruktion: Es handelt sich bei dieser grundlegenden Vereinbarung über die wirtschaftliche internationale Zusammenarbeit lediglich um ein Bündel zwischenstaatlicher Verträge, die auch in den Jahren danach von kaum einem Parlament ratifiziert wurden. Das GATT blieb so auf Dauer ein Provisorium.

**Sprecherin:** Das anspruchsvolle Projekt der Internationale Handelsorganisation scheiterte dagegen 1948 und wurde nie gegründet. Armin von Bogdandy, Direktor des Max Planck Instituts für ausländisches und internationales öffentliches Recht und Experte für Handelsrecht skizziert wieso:

**O-Ton von Bogdandy:**

*Konkret ist es nicht dazu gekommen, weil der US-Präsident die Havanna Charta dem Kongreß nicht zur Unterzeichnung vorgelegt hat. Er hat das nicht getan, weil er befürchten mußte, dass sie abgelehnt werden würde und diese Niederlage wollte er vermeiden. Viele der Abgeordneten befürchteten, dass mit einer solchen Internationalen Handelsorganisation eine zu große Souveränitätseinbuße verbunden sein würde. Diese Bedenken tauchen ja auch in heutigen Debatten auf. Dieses Pochen auf Souveränität der USA verhindert vieles.*

Musikeinblendung: US-Nationalhymne in Jimmi Hendrix Bearbeitung

**Autor** In einer Welt, in der viele Grenzen für uns offen sind, in der die Zollstationen an den Flughäfen spärlich besetzt sind und Made in Japan auf jedem zweiten Elektronikgerät zu lesen ist, ist nur noch schwer vorstellbar, dass ein Abkommen, in dem nichts anderes geregelt war, als die Absprachen über die Höhe von Zöllen und der Plan sie immer weiter zu senken, als „kopernikanische Wende“ des Welthandels gesehen werden konnte.

**Sprecherin:** Für die Welt in den Vierziger Jahren, in der Zölle die Regel waren, die mehr als 35 Prozent betrug, bedeutete das GATT –Abkommen aber einen tiefen Einschnitt. Künftig bestimmten die Vertragstaaten nämlich nicht mehr eigenständig und nach Gutdünken, auf welche Waren sie Zölle in welchem Ausmaß erhob. Die Zolltarife wurden von nun an in den

Gatt-Runden ausgehandelt und festgeschrieben. 1600 Seiten umfasste die erste Tarifliste. Das Niveau der Zölle zwischen den Vertragsparteien wurde dadurch schon nach der ersten Vertragsrunde um durchschnittlich ein Fünftel gesenkt – eine Entwicklung, die sich in den darauffolgenden Verhandlungsrunden fortsetzte. Bis Mitte der Achtziger Jahre waren die Zölle von anfangs durchschnittlich 35 Prozent auf etwa fünf Prozent gesunken.

**Autor** Die Erfolgsgeschichte des GATT, dem Deutschland 1951 beitrug, war aber eine Geschichte, die strenggenommen nur in den Ländern der westlichen Ersten Welt und für sie geschrieben wurde. Die Staaten des Ostblock hatten sich dem Abkommen, das den kapitalistischen Warenverkehr intensivieren und auch den Einfluß des Sozialismus in Europa eindämmen wollte, erwartungsgemäß von Anfang an versperrt – sie bauten ganz auf ihre eigenen Wirtschaftsvereinbarungen. Aber auch die armen afrikanischen und asiatischen Regionen kamen lange Jahre im Rahmen des GATT nicht zum Zuge. Michael Windfuhr, Vorsitzender der globalisierungskritischen nord-süd-Initiative Germanwatch, weist auf einen wichtigen Aspekt der damaligen weltpolitischen Konstellation hin:

### **O-Ton Windfuhr**

*Man darf nicht ganz vergessen, dass noch nicht so viele Länder unabhängig waren zu dem Zeitpunkt und die Zahl der Staaten erheblich geringer war als heute. Die meisten afrikanischen Staaten sind ja erst um 1960 unabhängig geworden.*

**Sprecherin:** In den Siebziger und Achtziger Jahren drängten dann auch immer mehr ehemals kolonisierte Staaten ins Gatt, weil sie hofften, so eine Chance zu bekommen, auch auf dem Weltmarkt Waren absetzen zu können.

**Autor** Das GATT-System stieß damit in mehrerlei Hinsicht an seine Grenzen. Zum einen zeigte sich, dass zunehmend nicht mehr die im Lauf der Jahre stark gesenkten Zölle, sondern andere Einflußnahmen den Welthandel lenkten: Subventionen für einheimische Industrien gehören dazu, aber auch Quotenregelungen oder Erzeugungsstandards. Zum anderen verlangten die Entwicklungsländer aber Ausnahmeregelungen von den Prinzipien des GATT. Nur so hatten sie überhaupt eine Chance auf den Weltmarkt zu kommen ohne die völlige Preisgabe ihrer einheimischen Märkte durch Importe aus den Industrieländern hinnehmen zu müssen.

**Sprecherin:** Das GATT wurde in den Sechziger Jahren nach drei Jahre dauernden, harten Verhandlungen in der sogenannten Kennedy-Runde um einen neuen Abschnitt mit der Überschrift „Handel und Entwicklung“ ergänzt. In dem Dokument heißt es unter anderem:

**Zitator:** „In der Erkenntnis, dass der Welthandel als Mittel zur Erzielung wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts sich nach Regeln und Verfahren vollziehen soll, die mit den Zielen dieses Artikels vereinbar sind, wird vereinbart: Die Ausfuhrerlöse der weniger entwickelten Vertragsparteien müssen rasch und anhaltend gesteigert werden.“

**Sprecherin:** Die Ergebnisse dieser Absichtserklärungen und der ebenfalls verhandelten Möglichkeit, in Handelsabkommen Sonderregelungen für Entwicklungsländer aufzunehmen, waren aus Sicht der armen afrikanischen und asiatischen Länder gleichwohl enttäuschend. Im Anschluß an die Verhandlungsrunde von Tokio, die sechs Jahre dauerte, wurde denn auch eine Ministererklärung der GATT-Vertragstaaten veröffentlicht, die besorgtenklang:

**Zitator:** „Die tiefgehende und anhaltende Krise der Weltwirtschaft hat zu einem gravierenden Rückgang von Handel und Produktion geführt. Zahlreiche Länder, insbesondere die Entwicklungsländer, befinden sich in ernstesten Schwierigkeiten, die dem ungesicherten Zugang zu den Exportmärkten, einem Nachlassen der Auslandsnachfrage und dem scharfen Rückgang der Grundstoffpreise in Verbindung mit hohen Darlehenskosten zuzuschreiben sind. Bestehende Spannungen wurden verschärft durch unterschiedliche Auffassungen über das Gleichgewicht der Rechte und Verpflichtungen im Rahmen des GATT.“

**Sprecherin:** Das GATT geriet in eine Krise, weil es auf die Krise des internationalen Handels keine Antwort fand. Der Ruf nach einer neuen Organisation wurde laut. Gleichzeitig war den Mitgliedstaaten des GATT aber klar, dass sie auf eine institutionalisierte Welthandelsordnung nicht verzichten konnten.

**Autor** Die Lösung war 1994 das GATT in eine neuzugründende World Trade Organisation, kurz WTO zu überführen. Die WTO bekam eine verbindlichere Struktur und mehr Kompetenzen haben, als das alte GATT. Für Armin von Bogdandy war dieser Schritt folgerichtig und bot auch den für die Entwicklungsstaaten wichtige Vorteile und vor allem eine langfristige Perspektive:

## **O-Ton Bogdandy**

*Durch das GATT von 1947 ist mit Sicherheit eine Verrechtlichung in die internationalen Beziehungen gekommen. Ob das jetzt gut ist - darüber gibt es unterschiedliche Auffassungen. Das ist umstritten. Aber grundsätzlich ist Recht für den Schwächeren eine nützliche Sache, denn es stellt weithin Erwartungssicherheit her und Erwartungssicherheit ist für den Menschen fundamental wichtig. Wenn man davon ausgeht, dass die 4. Welt mehr Reichtum braucht, dann ist grundsätzlich der Weg mit dem GATT und der WTO richtig. Man kann sich in Details streiten, aber grundsätzlich sind die Details korrigierbar.*

**Autor** Auch einige Globalisierungsgegner sehen es positiv, dass der Welthandel institutionalisierten Regeln unterliegt. Michael Windfuhr von German Watch weiß aber, dass er nicht für alle Kritiker der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung sprechen kann, wenn er dem GATT/WTO-System auch positive Seiten abgewinnen kann.

## **O-Ton Windfuhr**

*So haben mittlerweile die USA auch bestimmte Verfahren gegen Drittweltländer verloren, USA/Venezuela ist so ein Fall, da haben sie geklagt, weil Zölle auf Erdgas oder Textilien ungerechtfertigt erhoben wurden. Positiv ist an der Idee, dass alle Staaten zusammen dem gleichen Regelwerk unterliegen. Nur so können die kleinen auch die großen Länder herauszufordern. Nehmen Sie das Beispiel Uganda, das für 150 Millionen US-Dollar Kaffee umsetzt, das ist quasi ihr ganzes Handelsvolumen, wie sollten die Ugander da die USA dazu bewegen, die Zollsätze für Kaffee zu senken?*

Atmo-Geräusche: Entladen eines Schiffes im Freihafen überlagert von Börsengeräusche

**Autor** Die WTO, deren Kernstück auch heute noch die alten Regelungen des GATT sind, reguliert längst nicht mehr nur Zölle und sie beschränkt sich nicht auf den traditionellen Handel. Sie ist zuständig für Patentschutz und Urheberrechte. Ihre Gremien entscheiden auch, wenn ein Land beispielsweise den Import von Shrimps aus bestimmten Regionen verbieten will, weil die Fischer dort Fangnetze verwenden, in denen sich Meeresschildkröten verheddern können.

**Sprecherin:** Und weil die WTO über gerichtsähnliche Streitschlichtungsinstanzen verfügt, deren Entscheidungen für alle Mitglieder verbindlich sind, ist sie fast so einflußreich geworden, wie der UN-Sicherheitsrat. Mit einem entscheidenden Unterschied: Die WTO folgt einer ausschließlichen ökonomischen Logik. In ihrer Sicht geht es vor allem um die Frage, ob eine Maßnahme als Handelshemmnis bewertet werden kann oder nicht. Damit, meint Michael Windfuhr von Germanwatch, fördert sie nicht nur den Handel, sondern beansprucht die Leitlinien des politischen Geschehens bestimmen zu können.

### **O-Ton Windfuhr**

*Die Lebensmittelstandards, das was wir auf den Markt lassen müssen, wird nun durch internationales Handelsrecht bestimmt und nicht durch Verbraucherschutz oder durch die Welternährungsorganisation. Da setzt die Hauptkritik an, dass es keine ordentliche Begrenzung der WTO auf ihre Kernbereiche gibt, dann hätte sie auch mehr Legitimität.*