

Vom Gatt zur Welthandelsorganisation

Gerke, Kinka

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gerke, K. (1994). *Vom Gatt zur Welthandelsorganisation*. (HSFK-Report, 5/1994). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79749-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report 5/1994



BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Kinka Gerke

Vom Gatt zur Welthandelsorganisation

HSFK-Report 5/1994

Frankfurt am Main

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Kinka Gerke

Vom Gatt zur Welthandelsorganisation

HSFK-Report 5/1994

Oktober 1994

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

60322 Frankfurt/Main

Telefon (069) 95 91 04-0

Telefax (069) 55 84 81

ISBN 3-928965-43-3

DM 12,00

Zusammenfassung

Die Unterzeichnung der Schlußakte der Uruguay-Runde im April 1994 beendete die achte Welthandelsrunde. Die Regierungen beschlossen im Rahmen dieser Runde nicht nur, den gegenseitigen Zugang zu ihren Märkten erheblich zu erleichtern, sondern vereinbarten auch ein transparenteres Regelwerk und ein effizienteres Streitschlichtungsverfahren. Die Zuständigkeit des GATT wurde auf den Dienstleistungshandel und geistiges Eigentum ausgedehnt.

Darüberhinaus beschlossen die Unterzeichnerstaaten die Gründung einer Welthandelsorganisation. Sie soll zum einen ein ständiges Forum für Handelsgespräche sein und zum anderen über die Einhaltung der Verträge wachen. Das multilaterale Handelsregime wurde somit substantiell weiterentwickelt.

Nachdem die Charta für die Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) nie ratifiziert wurde, blieb das Vertragssystem des GATT übrig und wurde von allen Vertragsparteien "vorläufig" angewendet. Da keine völkerrechtliche Verpflichtung zur Anwendung der GATT-Regeln und -Verfahren bestand, war ihre Einhaltung stets von dem Wohlwollen der Vertragsparteien abhängig.

Dennoch war das GATT sehr erfolgreich. Innerhalb von dreißig Jahren wurden die durchschnittlichen Zollsätze von 40 % auf 6-8% gesenkt. Dieser Erfolg führte jedoch auch dazu, daß sich die alten Industrien verstärkter Importkonkurrenz ausgesetzt sahen und den Schutz ihrer Märkte anstrebten. Diesem Schutzverlangen gaben die Regierungen vor allem durch die Errichtung nichttarifärer Handelsbarrieren nach, die eindeutig den GATT-Regeln zuwiderliefen. Auch die Zahl regionaler Handelsabkommen, die nicht im Einklang mit den GATT-Bestimmungen standen, nahm zu. Im Laufe der Zeit nahm so die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die GATT-Regeln ab. Es entstand der Eindruck, daß das GATT unfähig geworden ist, dem Wandel in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen Rechnung zu tragen.

Mit der Schaffung der WTO sollten die zentralen Mängel des GATT beseitigt werden. Vor allem sollte die Durchsetzungsfähigkeit der Handelsorganisation erhöht, die Fragmentierung des Rechtssystems des GATT korrigiert und das GATT auf eine solide institutionelle Grundlage gestellt werden. Zugleich sollte sie ein Vehikel zur Umsetzung der Uruguay-Runden-Abkommen sein.

Die WTO wird eine internationale Handelsorganisation mit eigener Rechtspersönlichkeit sein (de facto war dies bereits das GATT), die ihren Sitz in Genf hat. Sie soll die Ziele der Organisation verwirklichen und den gemeinsamen vertraglichen und institutionellen Rahmen für die Gestaltung der Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten bilden. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf alle im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen. Damit tritt sie offiziell als "dritte Säule" der internationalen Weltwirtschaftsordnung neben den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank.

Die Struktur der WTO gleicht der des GATT mit einem entscheidenden Unterschied: ihr oberstes Organ wird die Ministerkonferenz sein, die mindestens alle zwei Jahre zusammentritt. Die Leitung der WTO übernimmt ein von der Ministerkonferenz gewählter Generalsekretär. Die Tagesgeschäfte führt ein Allgemeiner Rat. Er fungiert zugleich als Streitbeilegungsstelle und als Stelle zur Überprüfung der Handelspolitiken. Wie im GATT sollen auch in der WTO Entscheidungen konsensual getroffen werden. Mit einer wichtigen Ausnahme: um die Einsetzung eines Streitschlichtungsgremiums oder seine abschließende Entscheidung zu verhindern, ist ein Konsens gegen die Entscheidung erforderlich. Mit dieser Änderung wurde einer der zentralen Mängel des bestehenden GATT-Systems beseitigt, nämlich die Blockademöglichkeit eines Landes.

Neben der Beseitigung der Blockademöglichkeit weist der neue Streitschlichtungsmechanismus noch weitere Verbesserungen auf: er findet auf alle Konflikte Anwendung, die sich aus den unter die Zuständigkeit der WTO fallenden Abkommen ergeben, die Verfahrensabläufe wurden automatisiert und zeitlich befristet, eine Berufungsinstanz wurde eingerichtet und stringenter Sanktionsregelungen, die auch die Möglichkeit einer sektorübergreifenden Konzessionsrücknahme vorsehen, geschaffen. Damit wurde die Effizienz des Verfahrens grundlegend erhöht und die Zersplitterung der Streitschlichtung beendet. Zugleich ist damit die Lösung von Handelskonflikten im Rahmen multilateraler Verfahren attraktiver geworden. Die Position kleiner Staaten wurde gegenüber den großen Ländern gestärkt. Die schärferen Sanktionsregelungen erhöhen die Kosten einer Regelverletzung.

Eine Beendigung des handelspolitischen Unilateralismus ist damit jedoch nicht sichergestellt, da die WTO zwar geschädigte Mitglieder dazu ermächtigen kann, ihrerseits Handelskonzessionen zurückzunehmen, sie jedoch das regelverletzende Land nicht dazu zwingen kann, sich wieder regelkonform zu verhalten. Sie kann somit nur die Kosten der Regelverletzung erhöhen. Einen stärkeren Druck auf die Einhaltung der Regeln wird in Zukunft auch durch die regelmäßige Überprüfung der Handelspolitiken der einzelnen WTO-Mitglieder ausgeübt.

Neben den Regeln für die Streitbeilegung wurden auch die Regeln für die Anwendung von Schutzmaßnahmen gegen "fairen" und "unfairen" Handel neugefaßt. Die Reform des sogenannten Schutzklauselsystems soll den wachsenden protektionistischen Mißbrauch dieser Bestimmungen eindämmen. Positiv zu vermerken ist hier vor allem die Einführung zeitlicher Grenzen, innerhalb derer Schutzmaßnahmen in Kraft bleiben dürfen und die Möglichkeit, Geschädigte von Antidumping-Zöllen an der Beweisfindung zu beteiligen.

Die Reform des GATT Art. XIX, der Schutzklausel, ist jedoch nicht ausreichend, um eine Eindämmung des Protektionismus zu bewirken. Die Möglichkeit, Schutzmaßnahmen eingeschränkt auch selektiv anzuwenden, und die Einführung eines dreijährigen Schutzes vor Kompensationsmaßnahmen machen zwar die Anwendung dieser Klausel und damit die Einhaltung der Regimeregeln attraktiver. Doch wurde diese Attraktivität mit der Preisgabe eines der Grundprinzipien des GATT, dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, erkaufte. Eine Eindämmung des Protektionismus ist damit nicht zu erwarten.

Auch die Neufassung der Definition des Dumping löst das Grundproblem nicht, daß die vagen und ambivalenten Formulierungen stets die Konstruktion eines Dumpingfalles

gestatten. Preisabsprachen mit den des Dumpings beschuldigten Exporteuren sind weiterhin zulässig, so daß somit ein wettbewerbswidriges Verhalten sanktioniert wird, um ein anderes, nämlich Dumping, zu bekämpfen. Problematisch ist auch, daß die Antidumping-Verfahren weiterhin in den Händen der nationalen Regierungen verbleiben. Dumping-Verfahren werden also auch in Zukunft ein wichtiger Einfallstor für die Protektionsbegehren der Produzenten bleiben.

Der Durchbruch bei den Subventionsverhandlungen, in denen sich die Verhandlungspartner auf die Einteilung der Subventionen in verbotene, erlaubte aber angreifbare und erlaubte Subventionen einigten (sogenannter "Ampelansatz"), wurde mit der Ausklammerung der strittigsten Sektoren erkaufte. Dieser Fortschritt wird somit wenig zur Lösung der brisanten Subventionsfälle beitragen. Ähnlich wie die Festlegung von Antidumping-Zöllen ist auch bei der Verhängung von Ausgleichszöllen Skepsis angebracht, ob mit der Neuregelung dieses protektionistische Schlupfloch geschlossen werden kann.

Im Rahmen der Reform der Bestimmungen über regionale Handelsabkommen wurde das multilaterale Regime nur in einer Hinsicht gestärkt: es wurde ein unabhängiger Überprüfungsausschuß für regionale Handelsabkommen und Zollunionen geschaffen, der eigenständig Untersuchungen über die Regelkonformität dieser Vereinbarungen einleiten kann. Nach wie vor fehlt in dem Abkommen die ausdrückliche Verpflichtung, daß regionale Abkommen alle substantiellen und verfahrensmäßigen Rechte unter dem GATT bzw. der WTO gewährleisten.

Die wachsende Integration der Weltwirtschaft führte dazu, daß die Grenzen zwischen Binnenwirtschafts- und Außenhandelspolitik immer stärker verschwammen. Folgerichtig wird die WTO sich nicht nur mit dem Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelsbarrieren, sondern auch mit solchen Vorgängen befassen, die sich innerhalb der Grenzen eines Landes abspielen. Auf der Agenda der neuen Handelsorganisation stehen die Ausarbeitung einer internationalen Wettbewerbsordnung, die Klärung des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltpolitik sowie zwischen Handel und sozialen Mindeststandards. Besonders groß ist der Widerstand der Entwicklungsländer gegen eine Einbeziehung von Menschenrechtsfragen und sozialen Mindeststandards in die internationalen Handelsgespräche. Bei der Ausweitung der Agenda ist jedoch zu berücksichtigen, daß die neuen Fragen nicht nur einen Deckmantel für einen neuen Protektionismus der Industrieländer bieten.

Die Ratifizierung der Schlußaktenabkommen und damit des WTO-Vertrages ist jedoch noch nicht gesichert. Wie 1948 warten die Mitgliedsländer auf die Ratifizierung der Verträge durch den amerikanischen Kongreß, ehe sie ihre eigenen Verfahren beenden. Die Verabschiedung durch die EU verzögert sich durch einen Rechtsstreit zwischen ihren Mitgliedern und der EU-Kommission über die Zuständigkeit für die neuen handelspolitischen Fragen.

Vom GATT zur Welthandelsorganisation

Einleitung

1. Gründe für die Errichtung einer neuen Welthandelsorganisation
2. Die institutionellen Strukturen der neuen Welthandelsorganisation
3. Substantielle Änderungen gegenüber dem GATT 1947
 - 3.1. Die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung
 - 3.2. Das Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitiken (TPRM)
 - 3.3. Die Reform des Schutzklauselsystems
 - 3.3.1. Das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen
 - 3.3.2. Das Übereinkommen zur Durchführung von Artikel VI GATT (Antidumping)
 - 3.3.3. Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen
 - 3.4. Die Reform der Bestimmungen über regionale Handelsabkommen
4. Die neue Agenda der WTO
5. Stand der Ratifizierung
6. Schlußbemerkungen

Einleitung¹

Am 15. April 1994 unterzeichneten die 119 Vertragsparteien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) in Marrakesch die Schlußakte der Uruguay-Runde. Damit wurden die umfangreichsten Verhandlungen über eine Handelsliberalisierung in der Geschichte des GATT nach acht Jahren abgeschlossen. Zugleich wurde mit einem gesonderten Abkommen die Schaffung einer neuen Welthandelsorganisation (WTO) besiegelt, die zum 1.1.1995 das GATT ablösen soll. Der WTO wird die Aufgabe zufallen, Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern zügig und bindend zu schlichten: Das Welthandelsregime erhält einen neuen organisatorischen Unterbau.

Die Ergebnisse der Verhandlungsrunde, die eine weitreichende Liberalisierung des Handels zur Folge haben, sind in dem 400 Seiten langen Vertragstext und auf 20.000 Seiten spezifischer Marktöffnungsverpflichtungen festgehalten. Neben einem verbesserten Zugang zu den Industriegütermärkten aufgrund der Senkung der Industriegüterzölle um durchschnittlich 40 % und dem Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse ist die Wiedereingliederung des Agrar- sowie des Textil- und Bekleidungshandels in die GATT-Regeln vorgesehen. OECD-Schätzungen zufolge sollen diese Liberalisierungen zu einer Steigerung des globalen Bruttoinlandsproduktes bis zum Jahre 2002 um ca. 270 Mrd. USD jährlich führen.² Eine neuere GATT-Studie geht sogar von globalen Einkommenszuwächsen in Höhe von mindestens 500 Mrd. USD aus.³

Darüber hinaus werden die multilateralen Handelsregeln des GATT erstmals auch den Ordnungsrahmen für den Dienstleistungshandel (nicht aber Finanzdienstleistungen) und den Schutz geistigen Eigentums abgeben. Diese Ausweitung der Agenda des GATT-Regimes auf Themengebiete, die vor wenigen Jahren noch als genuin binnenwirtschaftliche Fragen erachtet wurden, ist eine logische Fortführung der vorangegangenen Liberalisierungen. Mit dem Wachstum des internationalen Handels stieg auch die Interdependenz zwischen den Handelspartnern. Dies hatte zum einen zur Folge, daß die Grenzen zwischen Binnenwirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik verschwammen und die Regelungs- und Steuerungskapazitäten binnenwirtschaftlicher Instrumente abnahmen. Zum anderen führte diese Entwicklung dazu, daß jede binnenwirtschaftliche Maßnahme auch die Wettbewerbssituation im internationalen Handel beeinflusste.

-
- 1 Wertvolle Hilfe bei der Erstellung dieses Reports erhielt ich von Vertretern der UNCTAD, der amerikanischen GATT-Mission in Genf, Dr. Frieder Roessler vom GATT, Michael Windfuhr (Germanwatch und FIAN) sowie Rudolf Buntzel. Mein besonderer Dank für Anregungen und Kommentare zu früheren Versionen der Arbeit gilt Prof. Dr. Ernst-Otto Czempel, Dr. Harald Müller, Dr. Rudolf Witzel und Dr. Gert Krell von der HSFK.
 - 2 OECD, Bewertung der Auswirkungen der Uruguay-Runde (Handelspolitische Fragen 2), Paris 1993. Vermutlich sind die Liberalisierungsgewinne jedoch noch höher aufgrund der weiterreichenden Vereinbarungen zwischen den USA und der EU über die Öffnung ihrer Telekommunikationsmärkte und der zu vermutenden dynamischen Effekte einer Liberalisierung.
 - 3 Vgl. USPIT 96, (4.10.1994), S. 8.

Mit der engeren handelspolitischen Verflechtung und ihren Folgen stieg zugleich das Konfliktpotential und damit auch der Regelungsbedarf. Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist dabei nicht, *ob* engere wirtschaftliche Verflechtungen friedensfördernd sind oder im Gegenteil die Zahl der Konflikte erhöhen,⁴ sondern vielmehr, *wie* diese Konflikte ausgetragen und gelöst werden. Diese Frage ist aus zwei Gründen relevant: zum einen, weil ein System von Handelsbeziehungen, deren zentrale Antriebskraft die wirtschaftliche Konkurrenz bildet, nie völlig konfliktfrei sein kann. Entscheidend ist deshalb der Modus der Konfliktaustragung und -lösung. Zum anderen können handelspolitische Spannungen negative Rückwirkungen auf andere Politikfelder haben. Die Mittel, mit denen Handelskonflikte ausgetragen und gelöst werden, und der Grad der handelspolitischen Spannungen beeinflussen insbesondere die außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den Handelspartnern.⁵

Die Errichtung der WTO wurde als Beginn einer "neuen Ära in der internationalen Handelspolitik" und als "handelspolitischer Quantensprung" gefeiert.⁶ In dem vorliegenden Report wird untersucht, welchen Beitrag die neue Welthandelsorganisation mit ihren veränderten institutionellen Regelungen zu einer Verringerung bzw. zu einer Entpolitisierung handelspolitischer Konflikte leistet. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei zum einen die Frage, ob die neuen Regelmechanismen ausreichen, um den aus der verstärkten Interdependenz in den Wirtschaftsbeziehungen resultierenden Kooperations- und Regelungsbedarf zu decken. Zum anderen soll untersucht werden, ob durch den Regimewandel die friedliche Beilegung von Handelskonflikten gefördert, das multilaterale Handelsregime gestärkt und die seit den siebziger Jahren wachsenden protektionistischen und unilateralistischen Tendenzen eingedämmt werden.

1. Gründe für die Errichtung einer neuen Welthandelsorganisation

Seit seiner Gründung war das multilaterale Handelsregime des GATT mit dem Makel der Vorläufigkeit behaftet. Schon vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges war es das Ziel der amerikanischen Administration, eine dauerhafte multilaterale Friedensordnung zu errichten, die einen Rückfall in den extremen Protektionismus und die Autarkiepolitik der dreißiger Jahre verhindern würde, die wirtschaftlich zu einem Zusammenbruch der Handelsbeziehungen und zur Weltwirtschaftskrise führten und politisch zum Ausbruch des

4 Der Zusammenhang zwischen Handel und Frieden ist empirisch uneindeutig. Einen Überblick über die Diskussion und den Stand der Forschung gibt Reinhard Rode, *Handel und Frieden*, in: *Hilfe + Handel = Frieden? Die Bundesrepublik in der Dritten Welt, Friedensanalysen 15*, Frankfurt 1982, S. 19-45. Zu der These, daß steigende Interdependenz zu mehr Konflikten in den internationalen Beziehungen führt vgl. Richard N. Cooper, *Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies*, in: Ronald W. Jones/Peter B. Kenen (ed.), *Handbook of International Economics*, Vol. 2, Amsterdam et al. 1985, S. 1195-1234.

5 Vgl. Richard N. Cooper, *Trade Policy as Foreign Policy*, in: Robert M. Stern (ed.), *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge, Mass. 1987, S. 291.

6 Vgl. NZZ vom 3./4.4.1994, S. 9.

Zweiten Weltkrieges beitrugen.⁷ Eine dauerhafte Friedensordnung erforderte nach amerikanischem Verständnis auch eine fest verankerte Weltwirtschaftsordnung, wie Harry Hawkins vom U.S. Außenministerium es 1944 formulierte: "Trade conflict breeds noncooperation, suspicion, bitterness. Nations which are economic enemies are not likely to remain political friends for long."⁸

Der Bedarf nach einem Weltwirtschaftsregime, d.h. einer Institution, deren "informelle und formelle, rechtliche und nichtverrechtlichte Strukturen" Kooperation ermöglichen und "Konflikte zwischen konkurrierenden Nationalstaaten (...) bearbeiten"⁹, sollte durch die Schaffung einer "Organisationstriade" bestehend aus der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank), dem Internationalen Währungsfonds und einer Welthandelsorganisation erfüllt werden. Letztere sollte über die Einhaltung der in einem multilateralen Vertragswerk festgelegten verbindlichen Regeln für den Welthandel wachen. Vor allem sollten mit der Einrichtung einer internationalen Handelsorganisation die politischen Ursachen der Krise der dreißiger Jahre beseitigt werden: das Fehlen kooperativer handelspolitischer Institutionen. Die Schaffung einer solchen Institution, der Internationalen Handelsorganisation (ITO), sah die Welthandels-Charta ("Havanna-Charta") von 1948 vor.¹⁰ Aufgrund eines politischen Stimmungsumschwungs im amerikanischen Kongreß wurde sie jedoch nie verabschiedet. Grund hierfür waren veränderte außen- und innenpolitische Rahmenbedingungen. Die Hoffnungen, eine kooperative Friedensordnung zu errichten, schwanden im Zuge der wachsenden Konflikte zwischen den Siegermächten. Mit dem Ende der Havanna-Konferenz (22.11.1947 - 24.3.1948) standen im Mittelpunkt der außenpolitischen Agenda der USA nicht mehr der ökonomische Multilateralismus und die weltweite politische Kooperation im Rahmen der Vereinten Nationen, sondern der Aufbau eines unter amerikanischer Führung stehenden Sicherheitssystems. Innenpolitisch stieß die Errichtung einer internationalen Handelsorganisation auf den erbitterten Widerstand des Kongresses. Er wandte ein, daß die Übertragung materieller Kompetenzen an die ITO verfassungswidrig sei, weil es sich dabei faktisch um die Weiterdelegation von eigentlich parlamentarischen Befugnissen, die die Legislative der Exekutive übertragen hatte, handele. Damit wäre unmittelbar das konstitutionelle Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive berührt. Auch äußerte er die Sorge, eine solche Kompetenzübertragung komme einer Einschränkung der nationalen Souveränität und Handlungsfreiheit gleich. Hinter diesen Einwänden steckte vor allem das Interesse des Kongresses, seine eigenen konstitutionellen Rechte und seine Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozeß zu wahren. Ferner stießen die Reichweite der inhaltlichen Bestimmungen der ITO-Charta (die weit über das traditionelle Verständnis von Handelspolitik hinausgingen und sich mit Fragen der Beschäftigung, der ökonomischen Entwicklung und einer Kartellordnung befaßten), der große Raum, den staatliche Wirtschaftspolitik und -kontrolle einnahmen sowie die vielen detaillierten

7 Vgl. Charles P. Kindleberger, Die Weltwirtschaftskrise, München 1973.

8 Zitiert nach John H. Jackson, The World Trading System, Cambridge, Mass. 1989, S. 10.

9 Harald Müller, Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993, S. 26.

10 Auszüge der Welthandels-Charta sind abgedruckt in: Europa-Archiv 3, 9 (1948), S. 1547-1554.

Ausnahmeregelungen in den USA auf scharfe Kritik.¹¹ Da die anderen Staaten mit der Einleitung eigener Ratifizierungsverfahren auf die Entscheidung des US-Kongresses warteten, wurde der Vertrag nie von der erforderlichen Zahl von Staaten ratifiziert.¹²

Als einzige vertragliche Regelung blieb somit das auf Drängen der USA noch vor Inkrafttreten der ITO-Charta verabschiedete "Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen" (GATT) von 1947 als Grundlage für eine internationale Handelsordnung übrig. Es faßte die Ergebnisse der Verhandlungen über den Zollabbau zusammen. Allerdings verpflichtete es die Signatarstaaten nur zu einer vorläufigen Anwendung ("provisional application") der Bestimmungen, soweit diese mit der jeweiligen nationalen Gesetzgebung vereinbar waren. Es verfügte über keine eigene Rechtspersönlichkeit, was bedeutete, daß keine völkerrechtliche Verpflichtung zur Anwendung der GATT-Verfahren bestand. Insbesondere die Bestimmungen der sogenannten "grand-father clause" (auch "existing legislation"-Klausel genannt) hatte zur Folge, daß einzelne Staaten den Verpflichtungen unter dem GATT nicht nachkamen. Sie gestattet den Vertragsparteien, ihre vor Abschluß des Abkommens bestehende Gesetzgebung beizubehalten, auch wenn diese im Widerspruch zu den im Teil II des GATT enthaltenen Verpflichtungen stand.

Die schwache institutionelle Struktur des GATT war unmittelbare Folge der geringen Neigung der Gründerstaaten, ihre nationalen Handlungsspielräume in der Handelspolitik durch internationale Spielregeln einschränken zu lassen. Damit war die Einhaltung der Regeln des GATT und die Konfliktbeilegung stets vom Wohlwollen der Vertragsparteien abhängig. Solange das Wohlwollen gesichert war, war auch das GATT erfolgreich. Es blieb jedoch ein rechtlicher Unsicherheitszustand bestehen.

Schon in den sechziger und siebziger Jahren zeigte sich das GATT den neuen Herausforderungen der internationalen Handelspolitik nicht mehr gewachsen. Paradoxerweise nahm die Glaubwürdigkeit der GATT-Regeln und -Verfahren parallel zu dem erfolgreichen und weitreichenden Abbau der tarifären Handelshindernisse ab,¹³ der vom Beginn der Genf-Runde 1947 bis zum Abschluß der Tokio-Runde zu einer sukzessiven Zollsenkung von 40 % auf 6-8% führte.¹⁴ Sinkende Zollbarrieren und damit einhergehende Globalisierung sowie technologischer Fortschritt veränderten die internationale Arbeitsteilung. Insbesondere die "alten" Industrien der westlichen Industrienationen gerieten durch die zunehmende Integration der Weltwirtschaft und die Intensivierung des Wettbewerbs unter Druck. Zugleich wuchsen die protektionistischen Begehrlichkeiten. Auf die Hochphase der Handelsliberalisierung der sechziger Jahre folgte seit Mitte der siebziger (verstärkt noch Anfang der achtziger) Jahre ein Anstieg der Schutzmaßnahmen.

11 Für eine ausführliche Analyse der amerikanischen Haltung zur ITO und insbesondere zu den Gründen für die Nichtverabschiedung durch den US-Kongreß vgl. Monika Medick-Krakau, Amerikanische Außenpolitik im Wandel: Handelsgesetzgebung und GATT-Politik 1945-1988, Berlin 1994 (im Erscheinen).

12 Nur Haiti ratifizierte das Abkommen und wendete es definitiv an.

13 Vgl. Hermann Sautter, Handels- und Zollabkommen (GATT), in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Stuttgart 1988 (Studienausgabe), S. 660-666, hier S. 663.

14 Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987, Tabelle 8.1., S. 154.

Charakteristisch für diesen "neuen Protektionismus" war dabei die Anwendung von nichttarifären Handelshemmnissen, die Abkehr von den Regeln des GATT und der Versuch der Industrieländer, den Welthandel durch Marktabkommen zu organisieren.¹⁵ Die Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren des GATT drohten zur Farce und das Ziel der Schaffung einer regelorientierten und konsistenten Handelspolitik unterlaufen zu werden. Das GATT wurde zum Opfer seines eigenen Erfolges.

Der grundsätzliche Konsens darüber, daß nur Freihandel die allgemeine Wohlfahrt fördert und multilaterale Foren am besten geeignet sind, ein liberales Handelssystem weiter zu entwickeln, begann zu bröckeln. Die theoretische Basis für diesen ideologischen Wandel bot die "neue Außenhandelstheorie". Sie stellte in das Zentrum ihrer Analyse den Handel bei unvollkommener Konkurrenz und verwies damit auf Bedingungen, unter denen Handelsbeschränkungen wohlfahrtssteigernd wirken können.¹⁶ Folglich wurden auch die Normen des GATT in wachsendem Umfang verletzt. Der Vorrang multilateraler Handelsvereinbarungen vor bilateralen und regionalen Abkommen schwand. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wurde durch die Proliferation diskriminierender Handelsmaßnahmen inner- und außerhalb des GATT geschwächt. Schließlich ersetzten insbesondere die USA das allgemeine Reziprozitätsprinzip, demzufolge die Gesamtheit der gewährten und erhaltenen sektorübergreifenden Handelszugeständnisse äquivalent sein soll, durch das Prinzip der sektoralen Reziprozität, das auf ausgeglichene Handelsbilanzen in jedem Sektor ausgerichtet ist. Diese Entwicklung führte dazu, daß das Prinzip der Reziprozität, das einst der Förderung des internationalen Warenaustausches diente, zur Begründung einseitiger Schutzmaßnahmen oder zur Rücknahme von Handelszugeständnissen mißbraucht wurde.¹⁷

Aber auch die Regeln des GATT, nach denen nur Zölle als Handelsbeschränkungen gestattet und Abweichungen vom Freihandelsprinzip nur nach vorheriger Konsultation der Vertragspartner und bei angemessener Kompensation der Betroffenen zugelassen sind, wurden immer weniger respektiert. Schließlich führte der Abbau der Zölle im Rahmen der GATT-Runden dazu, daß binnenwirtschaftliche Entscheidungen, z.B. über Subventionsgewährung und öffentliche Beschaffung, immer stärker handelspolitische Relevanz erlangten. Der Versuch, die aus dieser Entwicklung resultierenden neuen handelspolitischen Fragen im Rahmen der Tokio-Runde (1973-1979) durch die Verabschiedung verschiedener Kodizes zu lösen, verschärfte die Unterminierung der GATT-Prinzipien.

Da die Zuständigkeit des bisherigen GATT sich auf Gespräche über Warenhandel beschränkte, konnten Vereinbarungen über Subventionen, Dumping und Öffentliche Beschaffung nur im Rahmen spezieller Kodizes getroffen werden. Da sie nicht von allen

15 Vgl. Bela Balassa, 'The 'New Protectionism' and the International Economy, in: Journal of World Trade Law, 12, 5 (September/October 1978), S. 409-436.

16 Einen Überblick über die "neue Außenhandelstheorie" geben Horst Siebert/Michael Rauscher, Neuere Entwicklungen der Außenhandelstheorie, Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 10, (1991), S. 503-509.

17 Vgl. William R. Cline, "Reciprocity": A New Approach to World Trade Policy?, Policy Analyses in International Economics, No. 2, Washington, D. C. 1982.

Vertragsparteien unterzeichnet wurden, waren sie nur für die Signatarstaaten verpflichtend, so daß anstelle des Prinzips der unbedingten das der bedingten Meistbegünstigung galt. Das Problem, daß einige Staaten von den Handelszugeständnissen der anderen Staaten profitierten, ohne gleichwertige Konzessionen gemacht zu haben ("Trittbrettfahrerproblem"), verschärfte sich. Von nur einem Drittel der GATT-Vertragsparteien unterzeichnet und mit je eigenen Streitschlichtungsverfahren versehen, forcierten diese Abkommen die Desintegration des Handelssystems. Das GATT schien zum "ohnmächtigen Polizisten des Handelsverkehrs" geworden zu sein.¹⁸

In den USA verbreitete sich der Eindruck, daß das GATT unwirksam zur Durchsetzung amerikanischer Handelsinteressen geworden sei. Auf besondere Kritik stieß dabei die Fragmentierung und die Dauer der Streitbeilegungsverfahren im GATT. Darüber hinaus klagten die USA, daß die bestehenden Regeln strukturelle Marktzugangsbarrieren nicht beseitigen könnten.¹⁹ Sie kritisierten ferner, daß das GATT nur den Waren-, nicht aber den Dienstleistungshandel regelt und keine Bestimmungen über handelsrelevante Eigentumsrechte und Investitionen enthielt. Unter Kritik geriet auch das Prinzip der Meistbegünstigung, daß anderen Staaten erlaube, in den Genuß amerikanischer Marktöffnung zu kommen, ohne äquivalente Zugeständnisse machen zu müssen. Aus Sicht der Kritiker bestand somit kein "fares Spielfeld" mehr. Bei den anderen GATT-Vertragsparteien, allen voran der Europäischen Union (EU, zu diesem Zeitpunkt noch EG) wuchs hingegen die Sorge vor einem weiteren Anstieg des amerikanischen Unilateralismus. Eine Reform des GATT-Systems war dringend erforderlich, um das Vertrauen in das internationale Handelsregime zu stärken und damit die Kooperationsbereitschaft wiederherzustellen.

Das zu Beginn der Verhandlungen im September 1986 in Punta del Este in Uruguay von der Ministerkonferenz verabschiedete Mandat sah die Eindämmung des Protektionismus sowie die Ausweitung und Liberalisierung des Welthandels vor. Weitere Verhandlungsziele waren die Stärkung der Rolle des GATT im multilateralen Handelssystem und eine engere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zur besseren Koordination der Handels-, Wirtschafts-, Finanz-, Währungs- und Entwicklungspolitik. Ziel war es auch, die Entscheidungsprozesse des GATT effizienter zu gestalten und eine effektivere und schnellere Beilegung von Konflikten sowie die strengere Überwachung der Handelspolitik der Vertragsparteien zu erzielen. Die Zuständigkeit des GATT sollte über den Warenhandel hinaus erweitert werden.²⁰ Ebensowenig wie auf der Überprüfungskonferenz von Montreal 1988 war jedoch noch nicht die Rede davon, die Ergebnisse der Uruguay-Runde durch eine neue Handelsorganisation zu implementieren.

Der Vorschlag des amerikanischen Völkerrechtlers und GATT-Experten John H. Jackson, eine neue multilaterale Handelsorganisation (MTO) zu schaffen, die als Dachorganisation für das GATT und alle anderen multilateralen Abkommen der Uruguay-Runde dienen

18 FAZ, 12.4.1994, S. 17.

19 Vgl. Stephen Woolcock, *Market Access Issues in EC-US Relations. Trading Partners or Trading Blows?*, London 1991.

20 Vgl. John H. Jackson, *Restructuring the GATT System*, London 1990.

sollte,²¹ wurde von der EG und Kanada aufgegriffen, um die "Super 301"-Bestimmung des amerikanischen Handelsgesetzes zu kippen.²² Im Juli 1990 brachte die EG den Vorschlag formal in der Verhandlungsgruppe über das Funktionieren des GATT-Systems (FOGS) ein. Die EG stellte dabei die Schaffung einer neuen Handelsorganisation als den effektivsten und pragmatischsten Mechanismus dar für

- * die Umsetzung der Uruguay-Runde,
- * die Eingliederung der Verhandlungsergebnisse auf neuen Gebieten (Dienstleistungen, handelsrelevante Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums) in den multilateralen Rahmen von Handelsrechten und -verpflichtungen,
- * die Einfügung von Neufassungen bestimmter GATT-Artikel sowie der Tokio-Runden-Kodizes,
- * die Korrektur der Fragmentierung der GATT-Rechtssystems, die aus der Umsetzung der Tokio-Runden-Abkommen resultierte,
- * die Erzielung einer "definitiven" Anwendung des GATT durch die Mitgliedsländer,
- * die Schaffung eines dauerhaften und soliden institutionellen Status einer neuen Handelsorganisation, damit diese eine größere Rolle in der internationalen Wirtschaftspolitikbestimmung in Kooperation mit dem IWF und der Weltbank spielen kann.²³

Das Auswecheln des gesamten GATT-Systems und die Schaffung eines neuen Rechtsinstitutes würde somit gewährleisten, daß die Ergebnisse der Uruguay-Runde ein "single undertaking" darstellten und das bestehende Trittbrettfahrerproblem gelöst werden könnte.

Im Frühjahr 1991 gewann die EG den Generaldirektor des GATT, Arthur Dunkel, sowie Indien und Brasilien (denen die USA zu diesem Zeitpunkt die Anwendung ihrer Special 301-Klausel²⁴ wegen Verletzungen geistiger Eigentumsrechte androhten), die Cairns-

21 Für eine zusammenfassende Darstellung der Idee vgl. John H. Jackson, A New Constitution for World Trade? Reforming the GATT System, in: Robert M. Stern (ed.), The Multilateral Trading System. Analysis and Options for Change, New York u.a. 1993, S. 503-517.

22 Die Sektion 301 des Handelsgesetzes von 1974 gestattet die (auch unilaterale) Ahndung von Verstößen anderer Länder gegen amerikanische Rechte aus Handelsabkommen. Sie erlaubt darüber hinaus Importrestriktionen gegen Länder, die US-Exporte "unfair" behandeln. 1984 wurde die Anwendung dieser Bestimmung auf den Dienstleistungshandel ausgedehnt. Vgl. Carl-Ludwig Holtfrerich, Wirtschaft USA. Strukturen, Institutionen und Prozesse, München 1991, S. 388 ff.

23 UNCTAD-Dokument MG/yy/P3C2, 24. Juni 1994, S. 3.

24 Die Super-301-Klausel des Handelsgesetzes von 1988 verpflichtet den amerikanischen Handelsbeauftragten (USTR), dem Kongreß einen Bericht über die Handelspraktiken des Auslandes vorzulegen, deren Beseitigung das Wachstum der US-Exporte am stärksten begünstigen würde. Kommt es nicht zu einer Einigung mit den betroffenen Ländern, kann der USTR bilaterale

Gruppe²⁵ und die Gruppe der Blockfreien dafür, die Schaffung einer MTO zu unterstützen. Diese Koalition kam zustande, weil die Entwicklungsländer die Errichtung eines stärker regel- anstelle eines machtorientierten Handelssystems anstrebten. Der Vorschlag der EG bildete die Grundlage für das MTO-Abkommen, daß in den Entwurf einer Schlußakte (sog. Draft Final Act) vom 20.12.1991 aufgenommen wurde.

Zu diesem Zeitpunkt brachten die USA ihre Opposition gegen die Schaffung einer MTO klar zum Ausdruck. In ihren Augen war die MTO für die Implementierung der Uruguay-Runden-Ergebnisse nicht erforderlich. Zwar waren sie grundsätzlich sehr an einer durchsetzungsfähigen Handelsorganisation interessiert, fürchteten aber zugleich, ihre eigenen handelspolitischen Instrumente nicht mehr uneingeschränkt anwenden zu können. Sorge bereitete auch die Frage, ob der US-Kongreß ein Abkommen über eine internationale Handelsorganisation ratifizieren, oder ihm das gleiche Schicksal wie der ITO bereitet und somit das gesamte Uruguay-Rundenergebnis zum Scheitern gebracht werden würde. Ziel der Administration war es daher, ihre handelspolitischen Bestrebungen so umzusetzen, daß das Gesamtpaket für den Kongreß eine akzeptable Alternative zu einer Politik des Unilateralismus und Bilateralismus war, die der Kongreß andernfalls verfolgen würde.²⁶

Im Oktober 1990 hatten die USA alternativ die Schaffung eines "GATT II" vorgeschlagen. Der zentrale Unterschied zwischen beiden Vorschlägen lag im rechtlichen Status der beiden Vertragsarrangements. So bliebe eine Ministerentscheidung, wie sie im "GATT II" vorgesehen war, ohne rechtliche Bedeutung. Mit der Schaffung einer MTO wäre hingegen eine Klage gegen eine Vertragspartei, die sich nicht um die Umsetzung der Vertragsbestimmungen bemüht, möglich.²⁷ Dennoch wäre die Umsetzung der Verhandlungsziele prinzipiell auch dann denkbar gewesen, wenn die Unterzeichnung aller Vereinbarungen verpflichtend und ihre Anwendung definitiv geworden wäre.

Im Laufe der Verhandlungen 1993 stimmten die USA schließlich der Schaffung der MTO zu. Ausschlaggebend für die Zustimmung der USA mag das verbesserte Streitschlichtungsverfahren gewesen sein, das in den Augen der amerikanischen Administration ein hinreichendes Substitut für die umstrittene 301-Klausel des amerikanischen Handelsgesetzes

Vergeltungsmaßnahmen anordnen. Die Special 301-Klausel verpflichtet den USTR zu einem solchen Vorgehen gegenüber Ländern, die den Schutz geistigen Eigentums verweigern.

- 25 Die Cairns-Gruppe ist ein Zusammenschluß von Agrarexportländern vor allem aus dem pazifischen, asiatischen und südamerikanischen Raum.
- 26 Vgl. Jacques Pelkmans und Anna Murphy, Strategies for the Uruguay Round, in: Peter Ludlow (ed.), Europe and North America in the 1990s (CEPs Paper No. 52), London 1992, S. 19.
- 27 Ausführlich ist der GATT II-Vorschlag in ICDA Update, No. 11, November 1992 - January 1993, S. 7 ff. und No. 13, May - October 1993, S. 18-20 dargestellt.

darstellt.²⁸ Sprichwörtlich in letzter Minute forderte der amerikanische Handelsrepräsentant, Mickey Kantor, jedoch die Umbenennung der Organisation in WTO.²⁹

Aus den Erfahrungen mit dem GATT 1947 ergeben sich folgende Kriterien, an denen der Erfolg der Uruguay-Runde wie auch der neuen Handelsorganisation zu messen sein wird: Wird der multilaterale Regelmechanismus und damit die Glaubwürdigkeit der multilateralen Regeln und Verfahren gestärkt? Werden die Vereinbarungen, indem sie zu einer verbesserten Durchsetzung und somit Einhaltung der Regeln führen, auch langfristig das Vertrauen in das Regime wiederherstellen? Und schließlich: Bewirken die Neuerungen eine Eindämmung des Protektionismus (insbesondere die Anwendung nichttarifärer Handelshemmnisse), unilateraler Maßnahmen und bilateraler bzw. regionaler Handelsabkommen?

2. Die institutionellen Strukturen der neuen Welthandelsorganisation

Wenn die WTO wie geplant am 1.1.1995 ihre Arbeit aufnehmen kann, wird sie das seit 1947 als permanentes Provisorium bestehende GATT als Ordnungsrahmen des internationalen Handelssystems ablösen. Im Unterschied zum GATT, das ein komplexes System von Handelsverträgen und zugleich de facto eine Handelsorganisation war,³⁰ wird die WTO auch de jure den Status einer internationalen Handelsorganisation erhalten und mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein. Sie wird ihren Sitz in Genf haben.³¹

Das WTO-Abkommen enthält - anders als das GATT-Abkommen - keine substantiellen Prinzipien und Regeln für die Gestaltung des internationalen Handels, sondern nur institutionelle und prozedurale Regelungen. Die Grundsätze des GATT 1947 bleiben insofern in revidierter Form erhalten, als das GATT 1947 mit seinen Unterabkommen und Entscheidungen ebenso wie alle Ergebnisse der Uruguay-Runde unter die Zuständigkeit der neuen Handelsorganisation fallen. In ihrem Charakter unterscheidet sich die WTO nicht wesentlich von dem bestehenden GATT. Letzlich war sie technisch das Vehikel, um alle Uruguay-Runden-Ergebnisse unter ein Dach zu bringen und stellt faktisch eine "Formalisierung des Status quo"³² dar.

28 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, Kerstin Dahmer, Matthias Dembinski, Kinka Gerke, Die Weltpolitik der USA unter Clinton. Eine Bilanz des ersten Jahres, HSK-Report 1-2, Frankfurt 1994, S. 28.

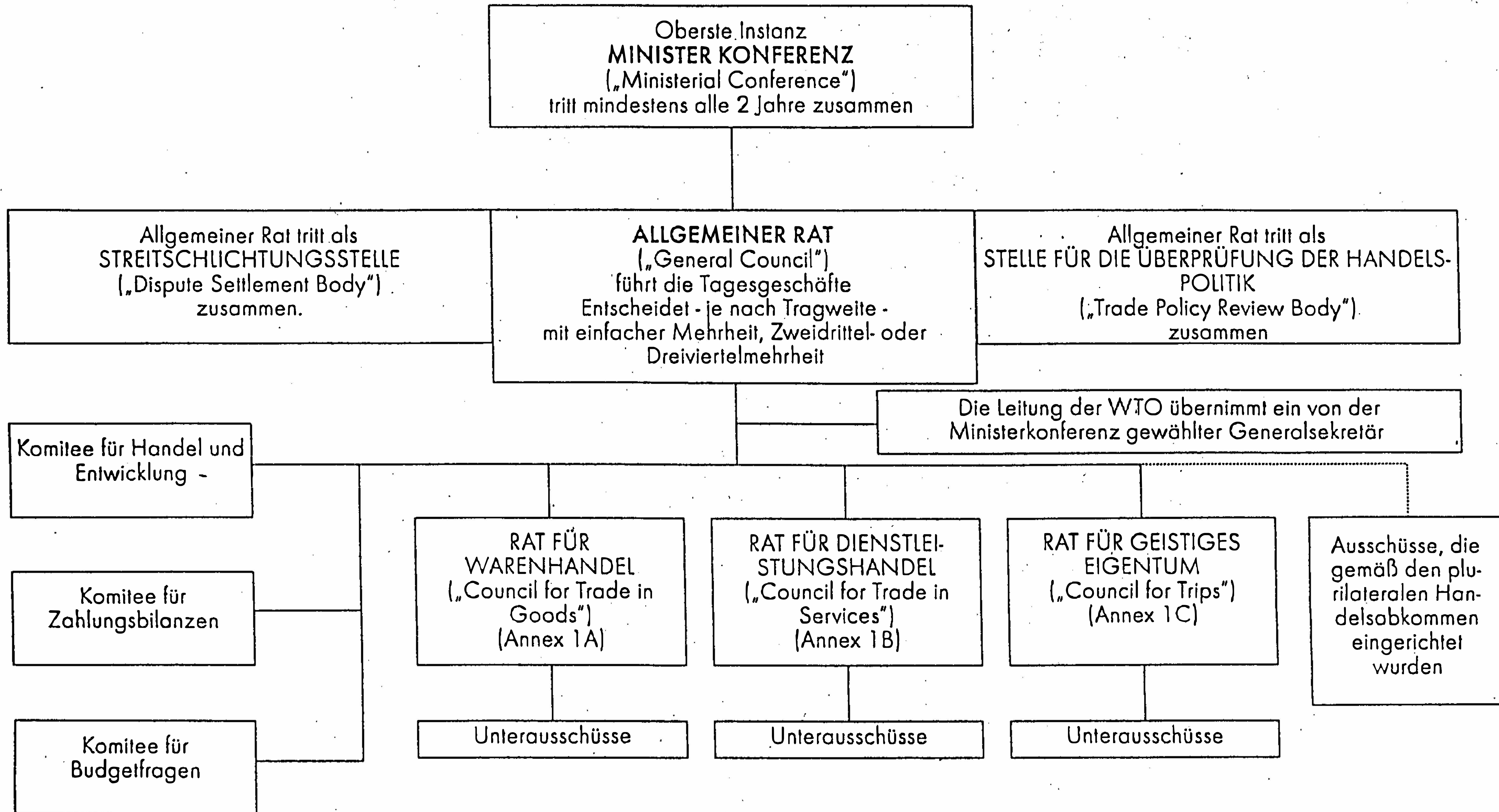
29 Der Name MTO gefiel ihm nicht, u.a. weil er zu bürokratisch klang. Daß WTO bis vor kurzem noch das Akronym für "Warsaw Treaty Organization" war, ist offensichtlich schnell in Vergessenheit geraten.

30 Medick-Krakau (Anm. 11), S. 49.

31 Der Entscheidung über den Sitz der GATT-Nachfolgeorganisation ging eine scharfe Auseinandersetzung zwischen Genf und Bonn voraus, die fast ans Absurde grenzte. Vgl. SZ, 18.7.1994, S. 15 und WSJE, 20.7.1994, S. 2.

32 So der Leiter der Rechtsabteilung des GATT in Genf, Dr. Frieder Roessler, in einem Gespräch mit der Autorin.

Die Struktur der neuen Welthandelsorganisation WTO



Ihm unterstellt sind Spezialräte für Dienstleistungen, für Waren und für geistiges Eigentum, die allen Mitgliedern offen stehen. Jeder dieser Räte kann Unterausschüsse einsetzen. Diese Unterausschüsse sind für die Umsetzung der einzelnen Teilabkommen der Uruguay-Runde zuständig. So ist z.B. im Rahmen des Rates für Waren ein Unterausschuß für Landwirtschaft vorgesehen, der über die Umsetzung des Agrarabkommens wacht.

Der Rat für Dienstleistungen ist für die Umsetzung des Dienstleistungsabkommens zuständig. Er entscheidet auch über technische Hilfen, die das WTO-Sekretariat Entwicklungsländern für die Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens gewährt. Ferner soll er geeignete Arrangements für Konsultationen und die Kooperation mit den Vereinten Nationen und VN-Behörden sowie anderen internationalen Organisationen treffen.³⁷

Der Rat für geistiges Eigentum ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, die Beratung bei der Umsetzung des Abkommens und Hilfe bei der Streitbeilegung. Innerhalb eines Jahres soll der Rat eine angemessene Kooperationsform mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) finden.

Darüber hinaus sind als ständige Ausschüsse der Ausschuß für Haushalt und Verwaltung, für Zahlungsbilanzfragen sowie für Handel und Entwicklung vorgesehen. Für die Umsetzung der plurilateralen Handelsabkommen sind ebenfalls eigene Ausschüsse geplant. Schließlich wurde vereinbart, einen Ausschuß für Handel und Umwelt einzurichten. Bis zum Inkrafttreten der WTO wurde ein Vorbereitungsausschuß ("Preparatory Committee") gegründet. Ihm obliegt die Umsetzung des Abkommens. Auch soll er Vorschläge für das künftige Arbeitsprogramm, die Organisationsstruktur und die effiziente Arbeitsgestaltung der WTO machen.

Mitgliedschaft

In dem Abkommen wird unterschieden zwischen "originären Mitgliedern" und anderen.³⁸ Originäre Mitglieder können alle bisherigen GATT-Mitglieder sowie die EU werden, vorausgesetzt, daß sie

- * alle Multilateralen Handelsabkommen (MTAs) (Anhang 1-3 WTO-Abkommen) vorbehaltlos und ohne Ausnahme akzeptieren,
- * Zollzugeständnislisten sowie
- * Liberalisierungsverpflichtungen im Dienstleistungshandel vorlegen.

37 Vgl. ICDA Update (Anm. 27) No. 14, November 1993 - March 1994, S. 26.

38 Faktisch werden gemäß der "Ministerial Decision on Acceptance of and Accession to the WTO Agreement" die Beitrittsländer in vier Gruppen unterteilt. Vgl. im Detail dazu USPIT 40, (14.4.1994), S. 26-29.

Alle anderen Länder können der WTO mit Zustimmung von zwei Dritteln der WTO-Mitglieder zu den Bedingungen beitreten, die mit dem Allgemeinen Rat ausgehandelt worden sind. Alle Mitgliedsstaaten der WTO sind zugleich Mitglieder der Ministerkonferenz und aller Räte.

Die Notwendigkeit, alle MTAs (einschließlich der Liberalisierung des Agrarsektors und der Tokio-Runden-Kodizes) und die Abkommen über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels und den Schutz geistigen Eigentums zu akzeptieren, hat einen substantiellen Anstieg der Verpflichtungen zur Folge und erschwert somit den Beitritt zur WTO, insbesondere für die Entwicklungsländer.³⁹

Gemäß Art. II: 4 des WTO-Abkommens sind das GATT 1947 und das GATT 1994 (Anhang 1 des Abkommens) rechtlich separate Abkommen ("legally distinct") und können daher nebeneinander existieren. Dadurch entstehen für die Vertragsparteien prinzipiell drei Optionen:

1. Austritt aus dem GATT 1947 und statt dessen Mitgliedschaft in der WTO
2. Mitgliedschaft nur im GATT 1947
3. Doppelmitgliedschaft im GATT 1947 und der WTO.

In der Übergangsphase kann theoretisch jede dieser Möglichkeiten wahrgenommen werden. Für eine vorübergehende Doppelmitgliedschaft spricht, daß die WTO zunächst vermutlich nur über eine geringe Mitgliederzahl verfügt und sich daraus ein Zustand der Rechtsunsicherheit in den Handelsbeziehungen ergeben könnte. Probleme bei einer solchen Doppelmitgliedschaft ergeben sich hingegen unter Umständen dadurch, daß Rechte und Verpflichtungen unter dem GATT 1947 durch die des WTO-Abkommens ersetzt werden und diese möglicherweise im Widerspruch zueinander stehen.⁴⁰ Langfristig hoffen die USA und die EU, daß die Mehrheit der Signatarstaaten der WTO das Abkommen ratifiziert und das GATT langsam ausläuft.

Anders als das GATT 1947 sieht das WTO-Abkommen keine Mindestmitgliederzahl für das Inkrafttreten der WTO vor. Eine für den Herbst 1994 vorgesehene Implementierungskonferenz wird darüber entscheiden, ob ein ausreichendes Quorum erfüllt ist, und das Datum festsetzen, zu dem die WTO offiziell ihre Arbeit aufnimmt. Auch über die Höhe der einzelnen Mitgliedsbeiträge muß erst noch entschieden werden. Vermutlich werden sie sich wie bisher an dem jeweiligen Anteil der Vertragsparteien am weltweiten Handel orientieren. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich dabei bei der Berechnung des

39 Nur für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) werden einzelne Bestimmungen abgeschwächt. Sie müssen nur Verpflichtungen und Konzessionen eingehen, die im Einklang mit ihrer individuellen Entwicklung, ihren Finanz- und Handelsbedürfnissen oder ihren administrativen und institutionellen Fähigkeiten stehen.

40 Z.B. lassen die Übergangsvorschriften des Übereinkommens über Textilien und Bekleidung, das eine Umrechnung bestehender nichttarifärer Handelshemmnisse in Zölle (Tarifizierung) vorsieht, übergangsweise höhere Zölle als das GATT zu.

handelsgewichteten Durchschnitts aus dem Handel mit Gütern und Dienstleistungen, da im Falle des Dienstleistungshandels die Datenbasis sehr schlecht ist.

Ein Rücktritt von dem Abkommen ist im Gegensatz zum GATT, das auf der Grundlage des "Protokoll zur vorläufigen Anwendung" galt und innerhalb von 60 Tagen gekündigt werden konnte, erst sechs Monate nachdem der Generaldirektor von dieser Absicht in Kenntnis gesetzt wurde möglich.

Entscheidungsverfahren

Grundsätzlich soll die GATT-Praxis der konsensualen Entscheidungsfindung beibehalten werden (WTO Art. IX).⁴¹ Kann nach dem Konsensprinzip keine Einigung erzielt werden, so muß abgestimmt werden. Dabei hat - anders als im IWF, der ein nach Beiträgen gewichtetes Stimmrecht vorsieht, - jedes Land eine Stimme (die Stimmenzahl der EU entspricht der Zahl ihrer Mitgliedsstaaten).

Sofern nicht anders festgelegt, werden Entscheidungen der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rates durch einfache Mehrheit getroffen. Höhere Quoten sind für die Interpretation des WTO-Vertrages und der MTAs und für die Gewährung von Ausnahmen (Dreiviertelmehrheit) (Art. IX: 2 und 3) erforderlich. Besonders schwer wiegen die rigiden Vorschriften für eine Veränderung des WTO-Vertragstextes. So ist ein Konsens aller Mitglieder Bedingung, damit Änderungsvorschläge den Mitgliedern zur Beratung vorgelegt werden können. Ein Änderungsvorschlag muß dann mit Zweidrittel der Stimmen von der Ministerkonferenz verabschiedet werden (Art. X). Abweichend hiervon können nach Art. X nur unter genau definierten Kriterien Änderungen einzelner Bestimmungen des WTO-Abkommens und der im Anhang 1 aufgeführten Abkommen durch Mehrheitsvoten durchgesetzt werden, sofern diese nicht den Kernbereich der Verpflichtungen betreffen.

Diese rigiden Änderungsvorschriften haben zur Folge, daß Änderungen so gut wie ausgeschlossen sind. Es ist zu erwarten, daß erneut Zusatzabkommen und Interpretationsvereinbarungen geschlossen werden. Möglicherweise muß dadurch schon in einigen Jahren die WTO durch eine neue Organisation ersetzt werden.

Grund für diese scharfen Bestimmungen waren Souveränitätsbedenken insbesondere bei den USA und der Schweiz, die eine einfache Mehrheitsentscheidung über substantiell neue Regelungen kategorisch ablehnten.⁴² Die in den USA vorherrschende Sorge, durch das Prinzip "ein Land, eine Stimme" ihre Interessen nicht mehr angemessen durchsetzen zu können oder gar in die Enge getrieben zu werden, ist allerdings unbegründet. Die dominante Rolle der USA in den GATT-Verhandlungen ist Ergebnis ihrer Verhandlungs-

41 Im GATT wurden soweit als möglich formale Abstimmungen vermieden. Das Konsensprinzip gibt darüber hinaus jedem Land faktisch ein Vetorecht, das nur durch die Machtstruktur im GATT relativiert wird.

42 Substantiell neue Regelungen hätten z. B. im Fall der Schweiz ein erneutes Referendum erforderlich gemacht.

initiative und dem immer noch großen Einfluß, den die USA auf die EU, Japan und Kanada haben, so daß ohne ihr Einverständnis wohl kaum ein erfolgreicher Vertragsabschluß möglich sein wird.

Wie die künftigen Verhandlungsformen aussehen werden, ist noch nicht abzusehen. Prinzipiell ist es möglich, daß die WTO als ständiges Forum für handelspolitische Fragen mit einer offenen Agenda genutzt wird und die Ministerkonferenz über einzelne Fragen auf ihren zweijährigen Treffen eine Einigung erzielt. Denkbar wäre auch, daß die zuständigen Minister beschließen, eine Frage zunächst von einer Arbeitsgruppe unter Beachtung bestimmter Richtlinien untersuchen und diskutieren zu lassen. Sie entscheiden dann auf der Grundlage eines Abschlußberichtes, wie dies auch in anderen internationalen Organisationen praktiziert wird. Wahrscheinlicher ist aber, daß der "Rundencharakter" der bisherigen GATT-Verhandlungen erhalten bleibt. Zum einen hat sich an einem entscheidenden Grund für das Rundenverfahren nichts verändert: nämlich am politischen System der USA. Der Präsident braucht stets ein Verhandlungsmandat des Kongresses. Ein solches Mandat, verbunden mit einem "fast-track"-Verfahren, das die Verabschiedung der Verhandlungsergebnisse im Kongreß ohne Zusätze und lange Debatten gestattet, wird dem Präsidenten jedoch nur befristet gewährt. Zum anderen sind Verhandlungspakete erforderlich, um Kompromisse und damit substantielle Liberalisierungsfortschritte zu erzielen.

Eine erneute Fragmentierung des Handelsregimes durch die Schaffung weiterer Plurilateraler Abkommen (PTAs) ist jedoch nicht auszuschließen, da rechtlich die Möglichkeit besteht, dem Anhang 4 des WTO-Vertrages weitere PTAs hinzuzufügen. Da sie nicht den Grundsatz der unbedingten Meistbegünstigung anwenden müssen⁴³ und nur für die Unterzeichner dieser Abkommen verbindlich sind, würden sie innerhalb der Organisation unterschiedliche Rechts- und Verpflichtungsniveaus sowie Mitgliederkategorien schaffen. Erste Ansätze für eine solche Entwicklung zeichnen sich bereits ab.⁴⁴

Beziehung zu anderen internationalen Organisationen

Gemäß Art. III des WTO-Abkommens soll die WTO in angemessener Weise mit dem IWF und der Weltbank kooperieren. Bisher besteht jedoch keine klare Vorstellung über die Ausgestaltung der Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen. Schon das GATT unterhielt sehr weitreichende formelle und informelle Kommunikations- und Informationskanäle mit diesen Organisationen und hatte bei vielen (z.B. der UNCTAD) Beobachterstatus. Unklar ist bisher auch noch, welche Konsequenzen eine mögliche Verknüpfung der Weltwirtschaftsregime haben kann.

43 Der Meistbegünstigungsgrundsatz ist nicht Teil des WTO-Vertragstextes, sondern nur in den Anhängen 1B und 1C des GATT 1994 enthalten.

44 So werden bereits Verhandlungen über ein multilaterales Stahlabkommen geführt. Die International Antitrust Working Group hat bereits ein "Draft International Antitrust Code as an GATT-MTO-Plurilateral Trade Agreement" vorgelegt.

3. Substantielle Änderungen gegenüber dem GATT 1947

3.1. Die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung

Der Streitschlichtungsmechanismus (DSM), der in der Uruguay-Runde vereinbart wurde, soll der neuen Welthandelsorganisation im Vergleich zum alten GATT mehr Biß verleihen, sie effizienter machen und "zentrales Element zur Erhöhung der Sicherheit und Vorhersehbarkeit in dem multilateralen Handelssystem" sein (DSM Art. 3: 2). Ziel des Mechanismus ist es, eine "positive Lösung eines Konfliktes" herbeizuführen. Gegenüber den bisherigen Streitschlichtungsverfahren weist er einige zentrale Verbesserungen auf.

Hauptmerkmale des neuen Verfahrens sind:

- * die Integration aller Streitschlichtungsverfahren,
- * automatisierte und zeitlich befristete Verfahrensabläufe,
- * die automatische Einsetzung eines Streitschlichtungsgremiums und damit Beendigung der bisher häufigen Blockadetaktik,
- * die Einrichtung einer Berufungsinstanz,
- * stringenter Sanktionsregeln, die im Extremfall eine sektorübergreifende Rücknahme von Handelskonzessionen ("cross-retaliation") ermöglichen.

Zum einen wird die durch die Tokio-Runden-Abkommen erfolgte Zersplitterung oder "Balkanisierung"⁴⁵ der Streitschlichtung beendet, indem die in den einzelnen Kodizes unterschiedlich geregelten Rechtsverfahren zu einem einzigen "integrierten Streitschlichtungsverfahren" zusammengefaßt und harmonisiert werden. Das neue Verfahren findet auf alle in der Schlußakte enthaltenen Abkommen Anwendung. (DSM Art. 1 und Anhang 1).⁴⁶ Dadurch wird eine konsistentere Rechtsprechung möglich. Eine neu einzurichtende Streitschlichtungsstelle ("Dispute Settlement Body", DSB) ist zuständig für die Einrichtung von Streitschlichtungsausschüssen (Panels), die Annahme der Berichte der Panels und der Berufungsinstanz, die Implementierung der Entscheidungen und Empfehlungen sowie die Genehmigung einer Suspendierung von Konzessionen und anderen vertraglichen Verpflichtungen gemäß den Uruguay-Runden-Abkommen.

Zum zweiten sieht die Vereinbarung automatisierte und zeitlich befristeten Verfahrensabläufe vor. Sehr detailliert werden die Streitschlichtungsverfahren beschrieben, die bisher

45 Jackson (Anm. 8), S. 52.

46 In GATS und TRIPs sind einige den spezifischen Verhältnissen angepaßte Zusatzbestimmungen enthalten. Auf die Plurilateralen Abkommen findet der DSM Anwendung, sofern diese nicht andere Regelungen vorsehen.

nur in den zwei kurzen, sehr allgemein formulierten GATT-Art. XXII (Konsultationen) und XXIII (Schutz der Zugeständnisse und sonstiger Vorteile) enthalten waren.⁴⁷

Ein weiteres Problem des bisherigen Streitschlichtungsverfahrens war, daß das beklagte Land in jeder Phase des Verfahrens ein faktisches Vetorecht besaß. So mußte das beklagte Land der Ausschüßeinrichtung und -zusammensetzung sowie der Festlegung des Verhandlungsgegenstandes ebenso zustimmen wie dem Ergebnis der Verhandlungen. Damit hatte der Beklagte die Möglichkeit, das Verfahren an jedem Punkt zu blockieren. Obwohl diese Blockademacht der Vertragsparteien durch ein kompliziertes System von GATT-Traditionen und Übereinkünften eingegrenzt wurde und der Forderung nach Einsetzung eines Streitschlichtungsgremiums in der Regel nachgekommen wurde, ist doch in einer signifikanten Zahl von Fällen das Verfahren blockiert oder verzögert und dadurch die politische Glaubwürdigkeit des GATT beeinträchtigt worden.⁴⁸

Die bisher häufigen Obstruktionen des Verfahrens, die eine Folge des Konsensprinzipes waren, sind durch die nun eingeführte quasi automatische Annahme der Panel- und Berufungssinstanzberichte und des negativen Konsensprinzips, das zur Verhinderung einer Entscheidung einen Konsens *gegen* eine Entscheidung erfordert, ausgeschlossen. Damit wurde die Effizienz der Verfahren erhöht und zugleich das multilaterale Regime gestärkt. Mit der Einführung des negativen Konsensprinzipes gingen die Verhandlungspartner sogar noch über die von den USA geforderte Begrenzung der Veto-Macht hinaus. Diese hatten zunächst in ihrem "consensus-minus-two"-Vorschlag grundsätzlich das Konsensprinzip auch für den Streitschlichtungsmechanismus beibehalten wollen, mit der Einschränkung, daß die Konfliktparteien einen Konsens nicht blockieren können.⁴⁹ Gestärkt wurde der Streitschlichtungsmechanismus auch durch stringenter Sanktionsregeln und die Möglichkeit, auch sektorübergreifend Handelskonzessionen zurückzunehmen (sog. "cross-retaliation").

Als Gegengewicht zur quasi automatischen Annahme der Entscheidung und der Eliminierung des Vetos des beklagten Landes, sieht das neue Verfahren für den in erster Instanz Unterlegenen die Möglichkeit der Berufung gegen das Panelurteil vor.⁵⁰

Das Streitschlichtungsverfahren besteht aus sechs Phasen:

1. Konsultationen

Ziel der Konsultationen ist es, zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung des Konflikts zu kommen. Jedes Mitglied ist gehalten, umgehend auf die Konsultationsbitte eines anderen

47 Weitere Bestimmungen finden sich in der Vereinbarung von 1979.

48 Vgl. Robert E. Hudec, Dispute Settlement, in: Jeffrey J. Schott (ed.), Completing the Uruguay-Round. A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations, Washington, D. C. 1990, S. 180-204, hier S. 181 ff.

49 Vgl. ebenda, S. 185.

50 Vgl. Peter Witt, Vom GATT zur WTO, in: NORD-SÜD aktuell 1, VIII (1994), S. 51-55, hier: S. 52f.

Mitgliedes zu reagieren (d.h. innerhalb von 10 Tagen). Um Transparenz bei diesem Verfahren zu gewährleisten, muß der DSB schriftlich von allen Konsultationsaufforderungen informiert werden. Dabei sind die Streitfrage sowie die rechtliche Basis für die Klage zu benennen. Für den Fall, daß die Konsultationen binnen 60 Tagen zu keinem positiven Ergebnis führen, können die Konfliktparteien den Generaldirektor um gute Dienste, Streitbeilegung oder Vermittlung bitten (Art. 5).

2. Einrichtung eines Streitbeilegungsausschusses

Reagiert das beklagte Land nicht innerhalb von 10 Tagen auf die Bitte um Konsultationen bzw. tritt es nicht innerhalb von 30 Tagen in Konsultationen ein oder scheitern die Konsultationen, kann das klagende Land den DSB um die Einrichtung eines Streitschlichtungsgremiums (Panel) ersuchen. Die Etablierung des Panels erfolgt fast automatisch. Eine Blockade der Paneleinrichtung durch das beklagte Land ist nicht mehr möglich, da dafür nach dem neuen Abkommen ein Konsens *gegen* die Paneleinrichtung vorgesehen ist. Das Panel bestimmt selber den Verhandlungsgegenstand, den es zu untersuchen gilt.

Das Panel besteht aus drei (bzw. fünf) Mitgliedern, die hinreichend qualifiziert, unabhängig und neutral sein sollen. Sie werden vom WTO-Sekretariat vorgeschlagen, das aus einer Liste qualifizierter Personen auswählt.⁵¹ Können sich die Streitparteien nicht innerhalb von 20 Tagen auf die Panelisten einigen, so bestimmt der Generaldirektor in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des DSB und den für den Fall relevanten Ausschüssen die Panelisten (Art. 9).

Aufgabe des Panels ist es, die Fakten in dem jeweiligen Fall objektiv festzustellen und die Anwendung und Einhaltung der fraglichen Abkommen zu prüfen. Dabei soll es mit seinem Abschlußbericht dem DSB Entscheidungshilfe geben (Art. 10).

3. Panelverfahren

Der Untersuchungszeitraum soll 6 Monate nicht überschreiten (in dringenden Fällen, d.h. bei verderblichen Gütern, drei Monate). Kommt der Ausschuß innerhalb dieses vorgegebenen Zeitraumes zu keinem Ergebnis, so muß er unter Angabe von Gründen den DSB davon in Kenntnis setzen und mitteilen, wann der Endbericht vorliegen wird. In keinem Fall soll die Zeitspanne von der Paneleinrichtung bis zu der Veröffentlichung des Abschlußberichtes 9 Monate überschreiten. (Da das Panel auf Bitten der klagenden Partei zu jedem

51 Es handelt sich dabei um unabhängige Fachleute aus Ländern, die nicht direkt von dem Verfahren betroffen sind. Ein Problem des alten GATT war es, daß die Panelmitglieder selten über ein ausreichendes juristisches Training oder die erforderliche professionelle Unabhängigkeit verfügten. Allerdings gaben die eher nach politischen Erwägungen ausgewählten Panelmitglieder zusammen mit der Überprüfung durch den GATT-Rat dem Verfahren eine Art "politischer Legitimität", die half, die rechtlichen und prozeduralen Defekte des alten Systems zu kompensieren. Vgl. Hudec (Anm. 48), S. 180.

Zeitpunkt seine Arbeit um max. 12 Monate aussetzen kann, kann sich diese Zeitspanne entsprechend verlängern.)

Nach Anhörungen beider Parteien und gegebenenfalls auch interessierter Dritter legt das Panel einen Zwischenbericht vor, zu dem beide Streitparteien innerhalb von zwei Wochen Stellung nehmen können. Haben die Konfliktparteien keine Einwände gegen den Zwischenbericht, so gilt er als Endbericht und wird den Mitgliedern der WTO zugestellt. Ansonsten legt das Panel seinen Endbericht, gegebenenfalls mit entsprechenden Änderungen, den Parteien und den WTO-Mitgliedern vor. Kommt das Panel in seinem Abschlußbericht zu dem Ergebnis, daß die in Frage stehende Maßnahme den relevanten WTO-Bestimmungen zuwider läuft, gibt es neben der sachlichen und rechtlichen Beurteilung des Falles Empfehlungen ab, wie die Maßnahme wieder in Konformität mit dem Abkommen gebracht werden kann.

4. Annahme der Panelberichte

Der Bericht des Panels soll innerhalb von 60 Tagen nach seiner Zirkulation unter den Mitgliedern der WTO vom DSB angenommen werden, sofern nicht eine Partei den DSB vor Beginn der Plenumsberatungen davon in Kenntnis setzt, daß sie Einspruch gegen den Bericht erheben will. In letzterem Fall berät der DSB erst, nachdem die Berufungsentscheidung bekannt ist.

5. Berufung

Ein neues Merkmal des WTO Streitschlichtungsmechanismus ist die Möglichkeit, Berufung gegen das Panelergebnis einzulegen. Allerdings können nur die rechtlichen Fragen des Panelberichtes sowie die rechtlichen Interpretationen des Panels überprüft werden.

Sämtliche Berufungsanträge gehen an einen ständigen Berufungsausschuß ("Appellate Body"), den der DSB einrichten soll. Er besteht aus sieben Personen, die grob die Mitgliedschaft der WTO widerspiegeln und über juristische Kompetenz sowie gute Kenntnisse in Fragen des internationalen Handels verfügen sollen. Sie werden für vier Jahre ernannt (eine einmalige Wiederernennung ist möglich).

Von den sieben Mitgliedern des Ausschusses arbeiten stets nur drei an einem Fall. Sie können die Ergebnisse und Entscheidungen des Panels bestätigen, modifizieren oder aufheben. Das Berufungsverfahren soll dabei im allgemeinen eine Frist von 60 Tagen nicht überschreiten. Keinesfalls sollen die Beratungen jedoch 90 Tage übersteigen. Das Ergebnis der Berufung soll dann ohne weitere Bedingungen vom DSB und den Konfliktparteien 30 Tage nach seiner Veröffentlichung angenommen werden, sofern dieser sich nicht konsensual gegen die Annahme des Berichtes ausspricht.

Insgesamt soll die Zeitspanne von der Einrichtung eines Panels bis zur abschließenden Beratung und Annahme des Panelberichtes 9 (im Falle einer Berufung 12) Monate nicht überschreiten.

6. Umsetzung der Panel- und Berufungsausschußempfehlungen

Dreißig Tage nach der Annahme des Abschlußberichtes durch den DSB muß die betroffene Partei dem DSB mitteilen, wie sie die Empfehlungen und Entscheidungen umzusetzen gedenkt. Sofern es unmöglich ist, die Entscheidung unmittelbar durchzusetzen, wird dem beklagten Land eine angemessene Zeitspanne zugestanden, die keinesfalls 15 Monate überschreiten soll.⁵² Setzt das beklagte Land die Empfehlungen und Entscheidungen nicht innerhalb der als angemessen bestimmten Zeitperiode um, so müssen beide Parteien in Verhandlungen über Kompensationen eintreten. Können sie sich nicht innerhalb von 20 Tagen auf angemessene Kompensationen einigen, so kann die klagende Partei mit Genehmigung des DSB ihrerseits Konzessionen und Verpflichtungen gegenüber der Konfliktpartei unter den Abkommen aussetzen. Der DSB soll seine Zustimmung zur Konzessionsrücknahme innerhalb von 30 Tagen erteilen, sofern dies nicht einstimmig abgelehnt wird.

Bei der Rücknahme von Konzessionen sind folgende Prinzipien zu beachten: zunächst sollen nur Konzessionen bzw. Verpflichtungen suspendiert werden, die den gleichen Sektor betreffen, auf dem eine Verletzung des Abkommens durch den Beklagten festgestellt wurde. Falls dies nicht möglich oder effektiv ist, können auch Zugeständnisse, die andere Sektoren betreffen, zurückgenommen werden. Ist auch das nicht wirksam oder praktikabel, kann der Kläger Konzessionen im Rahmen anderer Abkommen, die unter die Jurisdiktion der WTO fallen, aufheben ("cross-retaliation"). So könnten z.B. auch Entwicklungsländer, die als Exportbasis nur ein oder zwei Produkte haben, d.h. über eine geringe Basis für Retorsionsmaßnahmen verfügen, durch die Schließung ausländischer Banken oder die Nichtgewährleistung geistigen Eigentumsschutzes Druck ausüben. Ob die Möglichkeit der sektorübergreifenden Retaliation eine positive Auswirkung auf die Position der schwächeren Länder haben wird, muß die Praxis zeigen.⁵³ Die Konzessionsrücknahme soll zeitlich befristet sein und nur solange in Kraft bleiben, wie die das Abkommen verletzenden Maßnahmen nicht zurückgenommen oder korrigiert wurden.

52 Detailliert regelt Art. 21 der Übereinkunft die jeweiligen Zeitspannen.

53 Ökonomisch sinnvoll sind Retaliationsmaßnahmen nur, wenn sie die Wohlfahrt des sie ergreifenden Landes erhöhen. Dies ist entweder der Fall, wenn die protektionistische Maßnahme die Wohlfahrt des Landes unmittelbar erhöht oder aber zu einer Rücknahme der Maßnahme des beklagten Landes führt. Sofern für das retaliierende Land die Vergeltungsmaßnahmen mit Kosten verbunden sind und die Wahrscheinlichkeit gering ist, daß dadurch eine Rücknahme der vertragswidrigen Maßnahmen erreicht werden kann, ist es unwahrscheinlich, daß sie überhaupt ergriffen werden. Zur Diskussion des Retaliationsargumentes vgl. Frank Weiler, Freihandel als Faustregel - Ergebnis ökonomischer Analyse?, Arbeitspapier Nr. 83, Technische Hochschule Darmstadt (Institut für Volkswirtschaftslehre), Juli 1994, S. 10 f.

Das neue integrierte Streitschlichtungsverfahren beseitigt somit die zentralen Mängel des alten Verfahrens:

- Die zeitliche Dauer der Verfahren wurde begrenzt.
- Die Chancen, Ersatz für den erlittenen Schaden zu erhalten, wird durch den multilateralen Sanktionsmechanismus entscheidend verbessert.
- Durch die Integration aller Konfliktbeilegungsverfahren in einem Mechanismus wird die Rechtssicherheit im GATT erhöht. Damit wird langfristig nicht nur eine Objektivierung der Entscheidungsfindung erreicht, sondern auch das Vertrauen in das multilaterale Regime wiederhergestellt.

Nur eins wird sich nicht ändern: auch künftig bleibt die Wirksamkeit des multilateralen Streitbeilegungsmechanismus von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängig, sich seinen Regeln und Verfahren zu unterwerfen. Die WTO kann kein Mitgliedsland dazu zwingen, seine Handelspolitik zu ändern. Sie kann nur die Position der Opfer stärken, indem sie die Kosten für einen Regelverstoß erhöht.

Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, inwieweit mit dem neuen Streitschlichtungsmechanismus der Unilateralismus der USA, insbesondere die Anwendung der Sektion 301-Bestimmungen, begrenzt werden kann. Anlaß für den "aggressiven Unilateralismus"⁵⁴ der USA seit den frühen achtziger Jahren war der Eindruck, daß viele handelspolitische Maßnahmen der Vertragsparteien zwar nicht unmittelbar GATT-Regeln verletzen, aber dennoch nicht regelkonform waren ("legal-but-wrong")⁵⁵ und das GATT insgesamt für die USA gerade in den Sektoren, in denen die USA wettbewerbsfähig sind, keine ausgeglichenen Ergebnisse erbringt. Die Androhung unilateraler Vergeltungsmaßnahmen wurde in der Folge als adäquates Mittel angesehen, um die als legitim erachteten amerikanischen Interessen zu schützen. Besonders problematisch für das multilaterale Handelsregime war dabei, daß die unilaterale Vorgehensweise substantielle Handelskonzessionen bewirkte und damit zugleich die Neigung im Kongreß stärkte, zu einer solchen Selbsthilfepolitik zu greifen.

Bei den Uruguay-Verhandlungen bewirkte die Anwendung der Sektion 301-Bestimmungen vor allem eins: sie veränderte die Verhandlungsdynamik. An die Stelle einer abstrakten Debatte darüber, wie der Streitschlichtungsmechanismus gestärkt werden könnte, trat die Frage, wie sehr er verbessert werden müßte, um den US-Kongreß dazu zu veranlassen, auf die unilateralen Instrumente zu verzichten und die Durchsetzung amerikanischer Rechte im Rahmen des multilateralen Handelsregimes anzustreben.⁵⁶

54 Vgl. Jagdish Bhagwati/Hugh T. Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism. America's 301 Trading Policy and the World Trading System*, Michigan 1990.

55 Einen solchen Verstoß behandelt der GATT Art. XXIII: 1 (c). Es handelt sich dabei um die sog. "nonviolation, nullification and impairment"-Klausel. Für eine ausführliche Diskussion siehe Hudec (Anm. 48), S. 197 ff.

56 Vgl. ebenda, S. 186 f.

Drei Faktoren sprechen für eine in Zukunft verringerte Anwendung der Sektion 301-Bestimmungen: Zum einen spricht dafür, daß mit dem Uruguay-Runden-Abkommen die Sektoren, auf die die 301-Klausel primär Anwendung fand, nämlich Dienstleistungshandel, öffentliche Beschaffung und der Schutz geistigen Eigentums, in das Handelsregime integriert wurden. Zudem wurde durch die Festlegung eines festen Zeitrahmens und der Einführung einer Verfahrensautomatik das 301-Verfahren faktisch multilateralisiert. Damit besteht ein starker Anreiz, das multilaterale Verfahren, das die eigene Vorgehensweise international legitimiert, einem unilateralen vorzuziehen.

Zum zweiten wird der WTO-Vertrag im Gegensatz zum GATT - sofern er ratifiziert wird - den Status eines internationalen Abkommens haben und somit Teil des nationalen Rechts werden.⁵⁷ Bestimmungen und Rechte aus dem Abkommen, die "self-executing", d.h. dem Inhalt nach geeignet sind, unmittelbar von Gerichten angewendet zu werden, können damit vor Gericht eingeklagt werden.

Drittens gehören die USA zu den großen Ländern des Handelsregimes. Ihr Verhalten kann zur Norm für alle werden, d.h. sie können nur Normen schaffen, nicht aber brechen, ohne damit die Existenz des Regimes als Ganzes zu gefährden. Weigert sich ein großes Land wie die USA, den Schiedsspruch eines Panels zu akzeptieren, so riskiert es zugleich, daß es das Verfahren auch nicht mehr zu seinem eigenen Vorteil einsetzen kann. Für die Einhaltung der "Spielregeln" spricht aber noch eine weitere Überlegung. So haben die Regierungen häufig ein Interesse daran, daß protektionistische nationale Gesetze und Entscheidungen auf den Prüfstand der multilateralen Handelsorganisation kommen und dort für nicht regelkonform erklärt werden. Protektionistischen Forderungen kann damit innenpolitisch sorgloser nachgegeben werden in dem Bewußtsein, daß sie auf der Ebene der internationalen Organisation wieder rückgängig gemacht werden können. Indem sie ein "two-level game" spielen, können Regierungen zugleich den Imperativen des innenpolitischen als auch des internationalen "Spiels" gerecht werden.⁵⁸

Gegen die Abschaffung oder Veränderung der Sektion 301 spricht hingegen, daß sie eine wichtige Lücke im handelspolitischen Prozeß in den USA abdeckt, indem sie privaten Akteuren ermöglicht, direkt Einfluß auf die Handelspolitik zu nehmen.⁵⁹ Zudem war sie als Drohmittel in den Augen des Kongresses sehr erfolgreich, so daß es unwahrscheinlich erscheint, daß er auf dieses effektive Instrument verzichten wird.

57 Dies ist der Fall, sofern er von der US-Rechtssprechung als "self-executing" angesehen wird. Sofern Teile der Abkommen im Widerspruch zu nationaler Gesetzgebung stehen, ist eine entsprechende Anpassung nationaler Gesetze erforderlich. Vgl. Jackson (Anm. 8), Kap. 3, insb. S. 63 f. und S. 75 f.

58 Vgl. Robert D. Putnam, Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in: International Organization 42, 3, (Summer 1988), S. 427-460. Auf ein solches Verhalten der USA im GATT machte mich Dr. Frieder Roessler aufmerksam.

59 Vgl. Jackson (Anm. 8), S. 105 f.

Ganz sicher handelt es sich bei dem neuen Verfahren nicht um ein von "obskuren Bürokraten"⁶⁰ geleitetes Handelsgericht, wie einige Kritiker in den USA befürchten. Zwar können grundsätzlich alle handelsrelevanten Gesetze auf den Prüfstand des DSM kommen. Ob es jedoch wirklich zu einer Verfahrensflut und der Aushebelung nationaler Bestimmungen (insb. im Umweltschutz und bei den Arbeitsrechten) kommt, ist mehr als fraglich. Zum einen kann die WTO kein Mitgliedsland zur Änderung seiner nationalen Gesetze zwingen. Sie kann es nur zur Zahlung von Kompensationen zwingen, falls Regelungen als WTO-widrig befunden werden. Zudem wird die Durchsetzungsfähigkeit des Verfahrens auch weiterhin von der Einigung zwischen den "Hauptspielern" abhängen.

Mit der vertraglichen Festschreibung des Verfahrens wurde aber zugleich der Prozeß der evolutionären Entwicklung des Streitbeilegungsverfahrens verlassen. Die Rolle von Juristen in dem Prozeß wurde gestärkt. Gestärkt wurde auch die Position des Generaldirektors, der, falls sich die Streitparteien nicht einigen können, die Mitglieder des Panels benennt und sich als Vermittler in das Verfahren einschalten kann, ohne daß dies als "unfreundlicher Akt" gewertet wird. Ob die stärkere Verrechtlichung des Verfahrens seiner Akzeptanz zuträglich sein wird, wird die Zukunft zeigen.⁶¹

Problematisch ist auch, daß sich an der mangelnden Transparenz der Verfahren nichts geändert hat.⁶² Wären die Verfahren öffentlich zugänglich gemacht worden, so hätte das vermutlich das Vertrauen in das Regime gestärkt, statt Mißtrauen zu schüren.

Bis zum Inkrafttreten des WTO-Abkommens wird gemäß einer Ministerentscheidung weiterhin das Streitschlichtungsverfahren des GATT Gültigkeit besitzen. Vier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens wird die WTO-Ministerkonferenz eine Überprüfung der Vereinbarung über die Regeln und Verfahren der Streitschlichtung vornehmen.

3.2. Das Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitiken (TPRM)

Anders als der Streitbeilegungsmechanismus hat die auf der Halbzeitkonferenz der Uruguay-Runde (Midterm Review) in Montreal 1988 beschlossene und seit 1989 vorgenommene periodische Überprüfung der Handelspolitiken der GATT-Mitglieder keine Streitbeilegungsfunktion.⁶³ Die dauerhafte Einrichtung dieses Verfahrens erfolgt mit der Integration des Übereinkommens in die Schlußakte.

60 Michael Northrop, *The Uruguay-Round: A GATTastrophe*, in: *Alternatives* 18, 2 (1993), S. 171-200, hier S. 188.

61 Ich danke Dr. Thorsten Lohmann, Institut für Öffentliches Recht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, für diesen Hinweis.

62 Kritisch dazu Hudec (Anm. 48), S. 189 f. und Myriam Vander Stichele, *The Democratic Deficit in the Uruguay-Round Negotiations*, Arbeitspapier der European Ecumenical Organisation for Development (EECOD), Brüssel 1992.

63 Solche Überprüfungen wurden bis dato z. B. von der OECD vorgenommen. Im Rahmen des GATT erfolgten sie nur inoffiziell.

An die alle zwei, vier oder sechs Jahre - je nach Größe des Anteils eines Landes am Welthandel - stattfindende detaillierte Überprüfung ist kein Sanktionsmechanismus geknüpft. Ihre Ergebnisse können nicht als Grundlage für Entscheidungen im Rahmen des Streitschlichtungsmechanismus verwendet werden. Ziel der Länderuntersuchungen, die vom Überprüfungsausschuß ("Trade Policy Review Body") vorgenommen werden, ist es vielmehr, umfassend die Auswirkungen der Handelspolitiken und -praktiken der Mitglieder auf das multilaterale Handelssystem festzustellen. Zu diesem Zweck soll jedes Mitglied regelmäßig dem TPRB über seine Handelspolitik (insbesondere über Veränderungen) Bericht erstatten.⁶⁴

Diese Länderexamina sind jedoch rein politischer Natur.⁶⁵ Sie dienen dazu, durch erhöhte Transparenz die bessere Einhaltung der Regeln und Verpflichtungen der Handelsabkommen zu fördern. Somit stellen sie eine Art "Frühwarnsystem"⁶⁶ dar, das die Funktionsfähigkeit des multilateralen Handelssystems verbessern soll. Ein weiterer Anreiz zur Einhaltung der Vereinbarungen ist dadurch gegeben, daß die Länder zu den Berichten Stellung nehmen müssen.

Die Erfahrungen mit den bislang 70 Länderexamina waren insgesamt positiv. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Abkommens soll der Überprüfungsausschuß eine Bewertung des Überprüfungsverfahrens vornehmen und diese dem Ministerrat zur weiteren Entscheidung vorlegen.

3.3. Die Reform des Schutzklauselsystems

Das GATT sieht eine Reihe von Regelungen vor, denen zufolge die Mitgliedsländer unter außergewöhnlichen Bedingungen von den Prinzipien des GATT abweichen und eingegangene Verpflichtungen zurücknehmen können. Sie sollen zum einen Schutz vor Marktstörungen bieten, die durch "fairen" Handel hervorgerufen wurden. Zum anderen ein Schutzinstrument gegen "unfaire" Handelsmaßnahmen wie Subventionen und Dumping darstellen.⁶⁷ Darüber hinaus gestattet der GATT-Art. XX ("Allgemeine Ausnahmen") unilaterale handelspolitische Maßnahmen z.B. zur Wahrung der nationalen Sicherheit, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder auch zum Schutz des nationalen Kulturgutes. Er erkennt somit an, daß liberale Handelspolitik da ihre Grenzen findet, wo einige wenige, dem internationalen Handel übergeordnete Ziele politisch Priorität haben.

64 Das Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitiken ist unabhängig von bereits bestehenden Notifizierungsverpflichtungen, die aus einzelnen Abkommen resultieren.

65 Vgl. Witt (Anm. 50), S. 53.

66 Ebenda.

67 Die Unterscheidung von "fairem" und "unfairem" Handel hat in der Handelspolitik Tradition. Als "unfair" wird Handel zumeist dann bezeichnet, wenn er durch Wettbewerbsverzerrungen beeinflusst wird. Zur Diskussion der Begriffe vgl. Jackson (Anm. 8), S. 150 f.

Die Ausnahmeregelungen des GATT waren aber auch Ausdruck der Bemühungen, die politischen Durchsetzungschancen einer Handelsliberalisierung zu erhöhen. Sie sollten die Ängste vor den möglichen Folgen der Liberalisierung dämpfen und zugleich die wirtschaftlichen Anpassungskosten verringern. Damit hatten die Schutzklauseln stets einen paradoxen Charakter.⁶⁸ Sie gestatteten Handelsrestriktionen, um gleichzeitig Liberalisierungsfortschritte zu ermöglichen, die ohne eine derartige Rückversicherung nicht möglich gewesen wären.⁶⁹

Die verschiedenen Schutzinstrumente stellen damit im Rahmen des Handelsregimes ein Verfahren dar, das den Ordnungsrahmen des Regimes - indem es für Regelabweichung die Einhaltung bestimmter Verfahren fordert - geschmeidiger und somit robuster macht, als dies bei einem starren orthodoxen Rahmen möglich gewesen wäre.⁷⁰ Die allgemeinen Ziele des Abkommens sollten so bewahrt und das Vertrauen in die allgemeinen Grundsätze erhalten werden.

Als entscheidender Mangel des GATT 1947 erwies sich jedoch mit der Zeit, daß die Vertragsstaaten sich immer weniger an die vereinbarten Verfahren hielten und verstärkt zu euphemistisch als "Grauzonenmaßnahmen" bezeichneten Instrumenten griffen, wie z.B. sog. "Freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen" ("voluntary export restraints", VERs) und "Ordentliche Marktabkommen" ("orderly market agreements", OMAs). Häufig begründeten sie ihr Verhalten mit der vermeintlichen oder tatsächlichen Unwirksamkeit der GATT-Instrumente. Die Folge dieses Verhaltens war, daß das multilaterale Regelwerk des GATT an Glaubwürdigkeit verlor und an die Stelle einer regelorientierten eine machtbestimmte Lösung von Handelskonflikten trat.

Im Rahmen des GATT 1994 sind eine ganze Reihe der zulässigen Schutzinstrumente reformiert worden in der Absicht, die bestehenden Schwächen des alten Systems zu korrigieren. Im weiteren wird die Neuregelung von drei Instrumenten dargestellt, die in der Vergangenheit besonders häufig mißbraucht wurden.

3.3.1. Das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen

Der Artikel XIX des GATT 1947 (die sog. "Schutzklausel") gestattet den Vertragsparteien, sich unter bestimmten Umständen temporär von eingegangenen Verpflichtungen ganz oder teilweise befreien zu lassen, sofern "infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei auf Grund dieses Abkommens eingegangenen Verpflichtungen" Waren "in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen"

68 Colleen Hamilton/John Whalley, Safeguards, in: Schott (Anm. 48), S. 79-92, hier: S. 80.

69 Für solche Notstandsmaßnahmen gibt es dagegen keine ökonomische Rechtfertigung, da ein Importanstieg gerade das Ziel der Handelsliberalisierung ist. Vgl. David Robertson, GATT Rules for Emergency Protection, Trade Policy Research Center, London (Thames Essay No. 57), New York u.a. 1992, S. 38.

70 Vgl. Müller (Anm. 9), S. 59.

eingeführt wurden, "daß dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht". Diese Befreiung ist "soweit und solange" möglich, wie "dies zur Verhütung oder Behebung des Schadens erforderlich ist."

Die Kosten einer solchen Regelabweichung waren relativ hoch. Eine Suspendierung eingegangener Verpflichtungen sollte begrenzt und somit Regimekonformität gewährleistet werden. Die Anwendung des Art. XIX war an die Einhaltung strikter Bedingungen geknüpft. So mußten die betroffenen Parteien die anderen Vertragsparteien konsultieren. Den betroffenen Handelspartnern wurde ein Kompensationsanspruch bzw. für den Fall, daß es zu keiner Einigung zwischen den Parteien kam, ein Retaliationsrecht zugestanden.

Es zeigte sich jedoch, daß die Formulierungen des Artikels XIX zu strikt und zu nachgiebig zugleich waren,⁷¹ was eine Reihe von Problemen aufwarf. So war auf der einen Seite das mit der Konsultationspflicht verbundene Verfahren aufgrund des Nichtdiskriminierungsgebotes des Art. I langwierig und kompliziert. Die Pflicht, Maßnahmen zum Schutz einer bestimmten Industrie auf alle Handelspartner anzuwenden, machte das Instrument unbeliebt, weil dadurch nicht nur die Importe der Länder verhindert wurden, die die größten Importzuwachsraten aufwiesen, sondern auch die Importe der traditionellen Handelspartner betroffen waren.⁷² Die Effektivität des Art. XIX wurde auch dadurch eingeschränkt, daß für die Kompensationsverhandlungen keine multilateralen Strukturen zu ihrer Überwachung existierten. Eine hohe Schwelle für die Inanspruchnahme war auch die Kompensationspflicht der Importeure bzw. das Retaliationsrecht der Exporteure. Schutzsuchende Industrien strebten deshalb in wachsendem Maße Schutz gegen "unfaire" Importe an.

Auf der anderen Seite waren die Formulierungen des Artikels so vage und zweideutig, daß sie für eine praktische Umsetzung große Schwierigkeiten aufwarfen. Dadurch, daß Schlüsselbegriffe wie "unvorhergesehen", "ernsthafter Schaden", "drohender Schaden", "inländische Erzeuger", "gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren" nicht definiert sind, kann nahezu jeder Anstieg der Importe (unabhängig, worauf er zurückzuführen ist) als Grund für Schutzmaßnahmen geltend gemacht werden.⁷³

Da es keine klare zeitliche Begrenzung für die Dauer von Schutzmaßnahmen gab, und - sofern sich die betroffenen Parteien einmal auf Kompensationsmaßnahmen geeinigt hatten - auch kein Anreiz bestand, sie wieder aufzuheben, blieben viele Schutzmaßnahmen über einen langen Zeitraum in Kraft.⁷⁴ Auch eine Koppelung von Schutzmaßnahmen mit

71 So Jan Tumlir, Emergency Protection Against Sharp Increases in Imports, in: H. Corbet/ R. Jackson (eds.), In Search of a New World Economic Order, London 1974, S. 262. Zit. in: Hamilton/Whalley (Anm. 68), S. 81.

72 Ob die Schutzklausel in Verbindung mit dem Meistbegünstigungsprinzip angewendet werden muß, ist rechtlich umstritten. Vgl. für eine ausführliche Diskussion der Argumente der Befürworter und Gegner Jackson (Anm. 8), S. 169 ff.

73 Ausführlich dazu ebenda, S. 160 ff.

74 21% der Schutzmaßnahmen blieben über 5 Jahre in Kraft. Vgl. Robertson (Anm. 69), S. 48. Kompensationsverhandlungen können zugleich viele alte Handelskonflikte wieder virulent werden

Strukturanpassungsmaßnahmen, die den temporären Charakter der Maßnahmen betont hätten, fehlte. Unklar war schließlich, ob zu den erlaubten Konzessionsrücknahmen nur die Erhebung von Zöllen oder auch quantitative Restriktionen zählen.

Die Folge war zunächst, daß die Schutzklausel zu einem "Einfallstor zahlreicher protektionistischer Bestrebungen"⁷⁵ wurde. Als den Vertragsparteien, insbesondere den USA, jedoch die vorgeschriebenen Konsultationen zu mühselig wurden, umgingen sie den Artikel, indem sie Importprotektion gegen "unfairen" Handel forderten, für den die Kriterien weniger strikt gefaßt sind.⁷⁶ So initiierten die USA, Australien, Kanada und die EU zwischen 1980 und 1986 nur 45 Artikel XIX-Verfahren, aber 326 "Countervailing-Duty"- und 1394 Antidumping-Verfahren.⁷⁷ Ferner veranlaßten sie die Herkunftsländer zu "freiwilligen Exportselbstbeschränkungen" und zum Abschluß von "ordentlichen Marktabkommen", die nicht direkt den Wortlaut des GATT verletzen und gegen die keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden konnten.

Zum Zeitpunkt der Uruguay-Runde hatte die Erosion des GATT durch diskriminierende Schutzmaßnahmen außerhalb des Art. XIX "chronische Proportionen" erreicht.⁷⁸ Eine Fortsetzung der seit den siebziger Jahren anhaltenden Reformbemühungen war nach dem Scheitern der Tokio-Runden-Verhandlungen in dieser Frage dringend geboten.

Der zentrale Streitpunkt der Schutzklauselgespräche, an dem zuvor die Tokio-Runden-Verhandlungen gescheitert waren, blieb die Frage, ob eine selektive Anwendung von Schutzmaßnahmen zulässig sein sollte. Daneben standen die Formulierung objektiver Entscheidungskriterien, Retaliation und Kompensation, Transparenz (Notifizierungspflicht), internationale Überprüfung der nationalen Anwendung, Degressivität (d.h. das Prinzip, nachdem der Zollschatz im Zeitablauf abnehmen soll) und die Frage einer Verknüpfung von Importschutz mit strukturellen Anpassungshilfen für die importkonkurrierenden Industrien zur Diskussion.

Die Übereinkunft über die Schutzklausel beinhaltet drei neue Elemente. Sie befristet, erstens, die Anwendung von Schutzmaßnahmen auf vier Jahre (mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung). Bleiben Schutzmaßnahmen länger als ein Jahr in Kraft, so müssen sie progressiv liberalisiert werden (Degressivität) (Art. 7). Überschreitet die Anwendung von Schutzmaßnahmen drei Jahre, muß die Notwendigkeit der Maßnahme nach Ablauf der halben Zeit überprüft und die Maßnahme gegebenenfalls aufgehoben werden.⁷⁹

lassen. Zu dem Konflikt zwischen temporär intendierten Schutzmaßnahmen und dem Kompensationsrecht vgl. ebenda, S. 45 f.

75 Sautter (Anm. 13), S. 662. Die Entwicklungsländer suchten Importschutz primär über den Art. XVIII (Erziehungszoll und Zahlungsbilanzschwierigkeiten).

76 Dieser auf einem wachsenden Legalismus beruhende Importschutz bezeichnete der ehemalige kanadische Unterhändler als "contingent protection". Vgl. Robertson (Anm. 69), S. 15.

77 Hamilton/Whalley (Anm. 68), Table 4.1, S. 82.

78 Robertson (Anm. 69), S. 6.

79 Nur für den Fall, daß die Schutzklausel kürzer als 180 Tage in Kraft war und innerhalb von 5 Jahren nicht wiederholt angewendet wurde, kann sie bereits nach einem Jahr wieder in Kraft gesetzt werden.

Bestehende Schutzmaßnahmen müssen spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Übereinkunft aufgehoben werden (Art. 10).

Zweitens läßt das Abkommen eingeschränkte Selektivität bei der Anwendung von Schutzmaßnahmen zu (Art. 5: 1). Diese Regelung kommt einer Aufhebung des Meistbegünstigungsprinzips gleich. Voraussetzung für eine solche sogenannte "Quotenmodulation" ist, daß gegenüber dem neu einzurichtenden "Ausschuß für Schutzmaßnahmen" der Nachweis erbracht wird, daß die Marktstörungen überproportional durch einzelne Lieferländer ausgelöst wurde. Ihre Anwendung ist auf vier Jahre begrenzt (Art. 5: 2 (b)). Mengenmäßige Schutzmaßnahmen sind dabei so zu gestalten, daß die effektive Importmenge im Vergleich zur Referenzperiode nicht zurückgeht.

Drittens wurde ein Kompensationsschutz eingeführt. In den ersten drei Jahren der Anwendung einer Schutzmaßnahme haben die von den Maßnahmen betroffenen Länder kein Recht, Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen (Art. 8: 3).

Generell verboten wurden Grauzonenmaßnahmen wie "freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen" und "ordentliche Marktabkommen" (Art. 11: 1 (b)). Allerdings findet dieses Verbot nur auf den Warenhandel Anwendung. Bestehende Maßnahmen müssen maximal vier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens auslaufen.⁸⁰

Der Anwendungsmechanismus des Art. XIX wurde schließlich dadurch verfeinert, daß zentrale Begriffe wie "ernsthafter Schaden" und "drohender Schaden" präzisiert und Kriterien für die Schadensbestimmung festgelegt wurden (Art. 4).

Die Transparenz des Verfahrens soll durch eine Verschärfte Notifizierungspflicht erhöht werden. So darf eine Schadensfeststellung nur aufgrund eines Verfahrens erfolgen, das vorher gemäß Art. X des GATT 1947 (Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften) bekannt gemacht wurde und bestimmten Anforderungen genügt (Art. 3). Sie soll ferner durch die Einrichtung eines Ausschusses für Schutzmaßnahmen verbessert werden, der dem Rat für Waren untersteht. Seine Funktion ist es,

- * über die allgemeine Implementierung des Abkommens zu wachen, jährlich dem Rat für Waren Bericht zu erstatten und Empfehlungen für die Verbesserung des Abkommens zu geben;
- * auf Anfrage eines Mitgliedes zu prüfen, ob die verfahrenstechnischen Regeln des Abkommens eingehalten wurden;
- * auf Wunsch Hilfe bei Konsultationen zwischen den Mitgliedern zu leisten;
- * das Auslaufen der bestehenden Maßnahmen zu überwachen und auch darüber dem Rat für Waren zu berichten.

⁸⁰ Allerdings kann jeder Mitgliedstaat im Anhang des Abkommens einen Ausnahmefall anmelden, für den dann eine Auslauffrist bis zum 31.12.1999 gilt. Die EU hat bereits das Exportselbstbeschränkungsabkommen mit Japan über den Handel mit Automobilen gemeldet.

Der Ausschuß muß von allen Schutzmaßnahmen und Kompensationsverhandlungen sowie der Aufhebung vertraglicher Verpflichtungen informiert werden. Nur in kritischen Situationen können vorbeugend Schutzmaßnahmen für die Dauer von maximal 200 Tagen ergriffen werden. Sie sollen möglichst rückerstattungsfähig sein.

Ob die Neufassung des Art. XIX dazu führt, daß die Mitgliedsstaaten in Zukunft die Bestimmungen im Einklang mit den Grundzielen des multilateralen Regimes anwenden, ist fraglich. Von der Neufassung der Kriterien für die Feststellung einer Importschädigung ist eine größere Rechtssicherheit und somit eine Versachlichung der Konflikte nicht zu erwarten. Sie sind weiterhin so vage formuliert, daß es möglich bleibt, stets einen marktzerüttenden Importanstieg belegen zu können.

Die Möglichkeit, Schutzmaßnahmen auch selektiv anzuwenden, macht das Schutzinstrument zwar flexibler und erhöht somit die Wahrscheinlichkeit, daß die Mitgliedsstaaten sich regimekonform verhalten. Zugleich wurde damit jedoch ein grundlegendes Prinzip des GATT, die Meistbegünstigungsklausel, aufgehoben und möglicherweise ihr Wert für das Handelsregime insgesamt verringert.⁸¹ Zudem drängt sich der Verdacht auf, daß mit dieser Regelung nur der Status quo festgeschrieben wurde. Schließlich ist die Neuregelung in doppelter Hinsicht diskriminierend. So ist davon auszugehen, daß die Entwicklungs- und Schwellenländer von dieser Regelung überproportional betroffen sein werden. Der Grad der Einschränkungen, den inländische Händler hinnehmen müssen, wird von ihren jeweiligen länderspezifischen Handelsverbindungen abhängen.⁸²

Zu rechtfertigen ist diese Lockerung des Nichtdiskriminierungsgebotes allenfalls aus pragmatischen Gründen. So können durch die Anerkennung der Realitäten möglicherweise Abweichungen kanalisiert werden, sodaß es zu einer Verregelung käme.⁸³ Die Lockerung entspräche dann einer zweitbesten Lösung. Das Risiko dabei ist, daß mit der Anerkennung die Zahl der Abweichungen steigt.

Ebenso fraglich ist, ob die Lockerung der Kompensationsverpflichtung zu einer Stärkung des Regimes im Sinne einer verbesserten Regeleinhaltung führt. Auch sie birgt die Gefahr, daß die effektive Durchsetzung und die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen dadurch gesenkt wird, statt die Regeleinhaltung attraktiver zu machen.

Sehr zu begrüßen ist hingegen das Verbot der Grauzonenmaßnahmen, auch wenn es nur für den Warenhandel gilt. Zu bezweifeln ist nur, ob das Verbot durchgesetzt werden kann. Ebenso positiv ist die Einführung zeitlicher Grenzen und die verbesserte Überwachung der Handelspolitik durch die Einrichtung eines entsprechenden Ausschusses. Letzterer stärkt die

81 Robertson (Anm. 69), S. 63.

82 Gegen eine diskriminierende Anwendung sprechen auch das Konzept des komparativen Vorteils, das dem Handelsregime zugrunde liegt, und das Ziel liberaler Handelspolitik, wonach Handel die effizientesten Produzenten fördern und somit die allgemeine Wohlfahrt steigern soll. Länder, die ihre Importanteile erhöhen, tun damit genau das, was sie gemäß den Zielen des Handelsregimes tun sollen.

83 Vgl. Thomas Oppermann/Marc Beise, Die neue Welthandelsorganisation - ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?, in: Europa-Archiv 7, 49 (10.4.1994), S. 195-202, hier: S. 201.

multilateralen Strukturen dadurch, daß er bilaterale Verhandlungen einer erhöhten Kontrolle unterwirft. So besteht die berechtigte Hoffnung, daß durch ihn auch die Position der kleinen gegenüber den großen Länder verbessert und machtbestimmte Lösungen von Handelskonflikten verringert werden. Zugleich wird damit die Transparenz der Verfahren und Maßnahmen erhöht.

3.3.2. Das Übereinkommen zur Durchführung von Artikel VI GATT (Antidumping)

Antidumping-Regeln sollen Schutz vor der als "unfair" erachteten Praktik anderer Handelspartner bieten, Produkte unter ihrem "normalen Wert" auf den Markt des Importlandes zu bringen. Dumping liegt gemäß GATT-Art. VI dann vor, wenn der Exportpreis einer Ware niedriger ist als "der vergleichbare Preis einer zum Verbrauch im Ausfuhrland bestimmten gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr."⁸⁴ Mit diesem Verbot sollten Verzerrungen im internationalen Handel verhindert werden, die auf "räuberisches Verhalten" ("predatory behavior") zurückzuführen sind und eine Verminderung des Wettbewerbs zur Folge haben.⁸⁵

Tatsächlich führten die Antidumping-Verfahren jedoch dazu, daß jede Form der Preisdiskriminierung als Dumping verurteilt wurde und mit Antidumping-Zöllen belegt werden konnte. Ziel der Verfahren war somit nicht - wie behauptet - der Schutz vor wettbewerbsmindernden Praktiken der ausländischen Handelspartner, sondern die Gewährung von Importprotektion für inländische Produzenten.

Der Versuch, im Rahmen der Tokio-Runde mit der Verabschiedung eines Antidumping-Kodex die Anwendung der Verfahren einzugrenzen, scheiterte. Der Kodex war so breit gefaßt und enthielt so vage Definitionen, daß damit faktisch die Anwendung dieser Maßnahmen legalisiert wurde. Statt einer Eindämmung kam es zu einer Proliferation von Antidumping-Verfahren.⁸⁶ In den achtziger Jahren waren sie die dominierende Protektionsform. Über 2000 Verfahren wurden in dieser Dekade initiiert.⁸⁷

Durch die wachsende Zahl von Antidumping-Maßnahmen (deren Hauptanwender die USA waren) wurden drei zentrale Prinzipien des GATT bedroht. Zum einen wurde das Prinzip der Zollbindung unterminiert, da Antidumping-Zölle die vereinbarten nominalen Zölle

84 Antidumping-Kodex von 1979.

85 Kritisch zu den Chancen, durch Produktdumping Marktanteile hinzuzugewinnen, vgl. Jackson (Anm. 8), S. 224 f.

86 Wie J. Michael Finger schrieb: "The agreement helped transform antidumping from a minor instrument for restricting imports to a major one." Reform, in: ders. (ed.), Antidumping. How It Works and Who Gets Hurt, Ann Arbor, Michigan 1993, S. 57-79, hier: S. 63.

87 Patrick A. Messerlin, Antidumping, in: Schott (Anm. 48), S. 108-129, hier: S. 108.

meist um ein Vielfaches überstiegen.⁸⁸ Antidumping-Verfahren waren damit ein Mittel, um höheren Zollschatz zu erlangen, zugleich aber den Anschein von Freihandel zu wahren.

Zum zweiten verletzen Antidumping-Zölle das Prinzip der Nichtdiskriminierung, weil sie zu verschiedenen Zollsätzen auf ein Produkt führen, auf das vorher nur einer angewendet wurde.

Antidumping-Verfahren verletzten darüber hinaus das Prinzip der tarifären Protektion, da die Verfahren als Hebel dienten, um Exporteure zu zwingen, "freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen" einzugehen.⁸⁹ Statt Preisabsprachen und Kartellierungen zu verhindern, waren Antidumping-Verfahren eine zentrale Kraft zur Einschränkung des Wettbewerbes auf den Importmärkten.⁹⁰

Problematisch an den bestehenden Antidumping-Regeln war zudem, daß sie einen Bias gegen Importe enthielten. Die Richtlinien für a) Dumpingnachweis, b) Schadensfeststellung und c) den Beweis eines kausalen Zusammenhanges zwischen a) und b) gestatteten faktisch stets die Konstruktion eines Dumpingfalles. Ein besonderes Problem stellte dabei die Bestimmung der Dumpingmarge dar, d.h. der Differenz zwischen Verkaufspreis im Herkunftsland und Exportpreis, da das Feststellen der jeweiligen Preise eigentlich immer willkürlich war und im Inland akzeptierte preisorientierte Absatzstrategien nun als "unfair" klassifiziert wurden.⁹¹

Ziel der Reform des Antidumping-Kodex von 1979 war die Begrenzung von Antidumping-Verfahren und -Zöllen durch Festlegung strikterer Entscheidungskriterien. Die zum Teil sehr willkürlichen Bestimmungen der nationalen Antidumping-Gesetze sollten durch ein objektives Verfahren ersetzt werden.

Das "Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994" schafft klarere Regeln für die Anwendung dieses handelspolitischen Instruments. Es sieht strengere Richtlinien für die Feststellung von Dumpingmargen vor. Eine Verbesserung im Vergleich zu dem Kodex von 1979 stellt vor allem die Möglichkeit dar, Anfangsinvestitionen eines Unternehmens bei der Kostenkalkulation angemessen zu berücksichtigen. Neu ist auch, daß die Beweislast im Verfahren nicht mehr allein bei den Exporteuren liegt.⁹² Die zentralen Probleme des bestehenden Verfahrens, insbesondere die

88 Nach einer Weltbank-Studie betrüge der durchschnittliche Zollsatz in den USA auf verarbeitete Güter sofern Antidumping-Zölle berücksichtigt werden 23% anstelle von nominal 6%. Vgl. FT, 25.11.1993, S. 6.

89 So waren zwei Drittel der VER, die die EU und die USA zwischen 1980-87 aushandelten, Antidumping-Maßnahmen vorausgegangen. Vgl. Messerlin (Anm. 87), S. 108 f.

90 Zu der wettbewerbseinschränkenden Wirkung von AD-Verfahren vgl. ebenda, S. 125 f.

91 Ausführlich diskutiert Jackson (Anm. 8) die Probleme der Dumpingmargenbestimmung und Schadensfeststellung.

92 Ein Problem der amerikanischen Antidumping-Gesetzgebung ist, daß die Beweislast bei vorläufigen Entscheidungen den Exporteuren auferlegt wird, die z. T. nicht über die finanziellen Mittel für eine

Bestimmung eines "richtigen" konstruierten Preises, konnten jedoch nicht gelöst werden. Die Berechnung der Dumpingmarge erfolgt weiterhin auf der Grundlage vager und fragwürdiger Konzepte.

Im Rahmen der Schadensbestimmung muß wie bisher der Nachweis erbracht werden, daß a) eine Schädigung vorliegt und b) daß diese Folge von Dumpingimporten ist. Sofern Importe eines Produktes aus einem oder mehr Ländern stammen, kann künftig - wie im US-Gesetz - die kumulierte Auswirkung der Importe unter bestimmten Bedingungen zur Schadensfeststellung herangezogen werden (Art. 3.3) Sie ist somit einfacher geworden. Die Erlangung von Antidumping-Schutz wurde hingegen dadurch erschwert, daß bei dem Nachweis einer kausalen Beziehung zwischen Dumping und einem Importanstieg andere Faktoren, die diesen Importanstieg verursacht haben können, explizit berücksichtigt werden müssen (Art. 3.5).

Die strikteren Richtlinien für die Einleitung des Verfahrens gestatten nun Gewerkschaften ebenso wie Unternehmen, Klagen vorzubringen. Das Verfahren muß fortan umgehend abgebrochen werden, wenn die Dumpingmarge *de minimis* ist (definiert als kleiner als 2 % des Exportpreises) oder das Volumen der gedumpten Importe geringfügig ist ("negligible"). Allgemein gilt das Importvolumen als geringfügig, wenn die Importe eines Landes weniger als 3 % seiner gesamten Importe gleichartiger Produkte ("like product") ausmachen oder im Falle mehrerer des Dumping beschuldigter Importländer ihr gemeinsamer Importanteil 7 % nicht übersteigt (Art. 5.8).

Bei der Beweisfindung müssen künftig auch Gegner bzw. Geschädigte von Antidumping-Maßnahmen gehört werden. Die zuständigen nationalen Behörden müssen industriellen Nutzern von Importprodukten sowie Konsumenten die Möglichkeit geben, relevante Informationen vorzulegen (Art. 6.12). Die Dauer der Untersuchung soll ein Jahr (max. 18 Monate) nicht überschreiten (Art. 5.10).

Der Zeitraum, über den provisorische Maßnahmen angewendet werden können, wurde von 4 (max. 6) auf max. 9 Monate verlängert. Weiterhin besteht jedoch die Möglichkeit "freiwilliger" Preisabsprachen (Art. 8). Damit ist diese Form von wettbewerbswidrigem Verhalten nach wie vor zulässig. Der Spielraum für die Verhängung von Antidumping-Zöllen ist nach wie vor sehr groß (Art. 9). Besonders problematisch in diesem Zusammenhang ist, daß den Mitgliedsstaaten das Recht, Antidumping-Zölle zu verhängen, belassen wurde.⁹³

Einen Fortschritt stellt demgegenüber die Einführung einer "sun-set"-Klausel dar, die die Anwendung von Antidumping-Maßnahmen auf max. 5 Jahre begrenzt (Art. 11).⁹⁴ Vor Ablauf dieser Frist können die zuständigen Behörden eigenständig oder auf Antrag

effektive Präsentation ihres Falles verfügen oder aber nicht in der Lage sind, in dem engen Zeitrahmen die geforderten umfangreichen Informationen vorzulegen.

93 Dieses Recht wurde in keiner der Verhandlungsrunden, auch nicht in der Uruguay-Runde, in Frage gestellt. Vgl. NZZ, 16.2.1994, S. 13.

94 10 % der US Antidumping-Zölle sind seit über 20 Jahren in Kraft. FT, 25.11.1993, S. 6.

interessierter Parteien prüfen, ob eine Fortführung der Maßnahmen erforderlich ist. Falls nicht, werden sie umgehend aufgehoben. Um Antidumping-Maßnahmen über diesen Zeitraum hinaus anzuwenden, ist jetzt die Einleitung einer erneuten Antidumping-Untersuchung erforderlich.

Die Transparenz des Verfahrens wurde verbessert, indem die vorläufigen und endgültigen Untersuchungsergebnisse künftig allen interessierten Parteien sofort und detailliert zur Kenntnis gegeben werden müssen (Art. 12). Wie der Antidumping-Kodex von 1979 sieht das Abkommen die Einrichtung eines "Ausschusses für Antidumpingpraktiken" vor.⁹⁵ Jedes Mitglied soll ihm melden, welche Behörden für die Initiierung und Durchführung von Antidumping-Untersuchungen zuständig sind und welche nationalen Verfahren die Einleitung und Durchführung solcher Untersuchungen bestimmen (Art. 16).

Die Rechtssicherheit wurde dadurch erhöht, daß zum einen jedes Mitglied im Rahmen seiner nationalen Gesetzgebung die Möglichkeit für eine gerichtliche Überprüfung des Verfahrens gewährleisten muß (Art. 13) und zum anderen der Fall vor den Streitschlichtungsausschuß der WTO gebracht werden kann. Das Streitschlichtungsgremium kann jedoch nur überprüfen, ob die Faktenfeststellung der nationalen Behörde korrekt war (d.h. das Verfahren im Einklang mit den Bestimmungen des Abkommens durchgeführt wurde) und ob die Beurteilung dieser Fakten unbeeinflußt und objektiv erfolgte. War dies der Fall, so kann der Ausschuß, auch wenn er auf Grundlage der gleichen Fakten zu einer anderen Entscheidung käme, die nationale Entscheidung nicht revidieren (Art. 17.6 (i)).⁹⁶

Mit der Schaffung klarerer Regeln für die Anwendung von Antidumping-Maßnahmen und die Bindung an strengere Richtlinien für die Feststellung von Dumpingmargen und dem Schädigungsumfang sowie transparenteren Verfahrensabläufen wurde versucht, protektionistische Alleingänge zu verhindern. Die Erfahrung der Vergangenheit mit diesem Schutzinstrument deutet jedoch eher darauf hin, daß die Reformen nicht ausreichen, um den protektionistischen Mißbrauch der Antidumping-Bestimmungen zu verhindern oder einzugrenzen. In welchem Umfang eine artifizielle Dumping- und Schadenskonstruktion nach wie vor möglich ist, ist kaum abzuschätzen. Ein Unterhändler meinte kritisch, der Versuch, dieses Abkommen zu interpretieren, sei so, als wolle man die Zukunft aus dem Kaffeesatz lesen.⁹⁷ Auch wenn die nationalen Handelsgesetze in Einklang mit dem neuen Abkommen gebracht werden (was allein schon einen beträchtlichen Fortschritt bedeuten würde), wird es

95 In separaten Ministerentscheidungen und -erklärungen wurde festgelegt, daß der Ausschuß so schnell wie möglich Regeln zur Abwehr von Umgehungen von Antidumping-Zöllen ausarbeiten soll.

96 Die Tatsache, daß die Untersuchungen selbst nicht von der WTO überprüft werden können, löste in den USA scharfe Kritik der US-Exporteure aus. Ein Handelsjurist, der eine große amerikanische Exportfirma vertritt, faßte den Ärger so zusammen: "The United States is the most frequent target of anti-dumping actions abroad. You'd think the U.S. government would be worried about that. But every dumping discussion is about imports alone." Zit. nach David S. Cloud, *The GATT Battleground Shifts From Geneva to Capitol Hill*, Congressional Quarterly Weekly Report, (2.4.1994), S. 792-795, hier: S. 794.

97 "Trying to read this agreement is rather like reading goat's entrails." Zit. nach FT, 16.12.1993, S. 5.

immer noch genug Möglichkeiten für nationale (unilaterale) Maßnahmen geben, die nicht im Rahmen der WTO angreifbar sind.

3.3.3. Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sind, wie John H. Jackson schrieb, "die Partner des Dumping".⁹⁸ Sie werden stets im Spannungsfeld legitimer Interessen der Import- und Exportländer diskutiert. Auf der einen Seite sind Subventionen ein wichtiges Lenkungsinstrument nationaler Regierungen und als solche Bestandteil der nationalen Wirtschaftspolitik. Auf der anderen Seite haben die Handelspartner ebenso legitime Gründe, durch Subventionen hervorgerufene grenzüberschreitende Verzerrungen abzuwehren, sofern diese die eigenen Industrien in Mitleidenschaft ziehen. Insbesondere die USA beklagten die extensive Nutzung von Subventionen durch andere Länder, die ein "ungleiches Spielfeld" in den internationalen Handelsbeziehungen und unfaire Wettbewerbsbedingungen schaffe.⁹⁹

Das zentrale Problem von Subventionsabkommen ist daher, eine Definition von Subvention zu finden, die einerseits nicht so umfassend ist, daß jegliche staatliche Aktivität (von Infrastrukturhilfen bis zur Finanzierung des Erziehungswesens) mit einem Ausgleichszoll ("Countervailing Duty", CVD) belegt und damit das liberale Handelsregime geschädigt werden kann; die andererseits aber auch nicht so eng ist, daß den Mitgliedsstaaten keine Möglichkeit zur nationalen Gestaltung ihrer Wirtschaftspolitik mehr verbleibt.¹⁰⁰

Vergleichbar zur Entwicklung der Antidumping-Verfahren kam es in den siebziger und frühen achtziger Jahren zu einem Anstieg der Subventionen infolge der Schwierigkeiten des Agrarsektors und der "alten" Industrien. Dieser Trend kehrte sich erst Ende der achtziger Jahre um, als sich das Klima für Subventionen angesichts knapper werdender staatlicher Kassen, einer wachsenden Skepsis gegenüber den Möglichkeiten staatlicher Industriepolitik und des fiskalischen Zusammenbruchs in den Ländern Lateinamerikas verschlechterte.¹⁰¹ Diesem Klimawechsel sowie der Tatsache, daß die umstrittensten Sektoren aus dem Abkommen ausgeklammert wurden, ist vermutlich der Durchbruch in den Subventionsverhandlungen zu verdanken.¹⁰²

Das im Rahmen der Uruguay-Runde verabschiedete "Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen" ("Agreement on Subsidies and Countervailing Measures") umfaßt zum einen Verpflichtungen hinsichtlich der Gewährung von Subventionen und zum

98 Jackson (Anm. 8), S. 250.

99 Vgl. Charles Pearson/Nils Johnson, *The Multilateral Trade Order: The New GATT Round*, in: Robert S. Walters (ed.), *Talking Trade. U.S. Policy in International Perspective*, Boulder 1993, S. 17-32, hier: S. 28 f.

100 Eine Übersicht über die Probleme von Subventionen im internationalen Handel gibt Jackson (Anm. 8), S. 249-273.

101 Vgl. Gary Clyde Hufbauer, *Subsidies*, in: Schott (Anm. 48), S. 93-107, hier S. 93 f.

102 Das Abkommen gilt nicht für den Agrar-, Stahl und Schiffsbausektor sowie die Airbus-Subventionen.

anderen Regeln für die Verhängung von Ausgleichsmaßnahmen (CVDs). Erstmals werden darin Subventionen verbindlich definiert.

Subventionen sind demnach "finanzielle Beiträge einer Regierung oder einer anderen öffentlichen Körperschaft innerhalb des Territoriums eines Mitgliedes", die eine Form von Einkommens- und Preisstützung *und* damit einen Vorteil gewähren. Zu ihnen zählen insbesondere:

- a) direkte Mitteltransfers (z. B. Kredite, Zuschüsse), potentielle direkte Mitteltransfers oder Ansprüche (z. B. Kreditgarantien);
- b) der Verzicht oder die Nichteinziehung von Staatseinnahmen (z. B. fiskalische Anreize wie Steuerfreibeträge);
- c) staatliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen (außer allgemeiner Infrastruktur) oder staatliche Güterkäufe;
- d) staatliche Zahlungen an eine Finanzierungsinstitution oder Übertragung der Zahlungsdurchführung an eine private Körperschaft, die faktisch auf a) oder b) hinauslaufen (Art. 1.1).

Die Subventionen werden nach dem sog. "Ampelansatz"¹⁰³ in drei Kategorien eingeteilt:

1. per se verbotene Subventionen (rot, Art. 3)
2. nicht verbotene, aber angreifbare Subventionen (gelb, Art. 5 und 6)
3. nicht angreifbare, erlaubte Subventionen (grün, Art. 8).

Grundsätzlich verboten sind Subventionen, die de jure oder de facto auf eine Exportsteigerung oder eine bevorzugte Verwendung von inländischen Produkten ausgerichtet sind. Damit soll ausgeschlossen werden, daß Subventionen künftig als Mittel zur Durchsetzung von "local content"-Bestimmungen¹⁰⁴ eingesetzt werden können. Eine weitreichende Verbesserung stellen auch die Bestimmungen des Art. 2 ("Specificity") dar, der erstmals auch de facto bestimmten Unternehmen oder Industrien zukommende Vorteile verbietet.¹⁰⁵

Zwei Rechtsmittel stehen gegen verbotene Subventionen zur Verfügung: Konsultationen und die Anrufung des Streitschlichtungsausschusses der WTO, der dann unterstützt von der neu einzurichtenden ständigen Expertengruppe ("Permanent Expert Group") verbindlich urteilt.

103 Dieser Ansatz wurde schon in den Tokio-Runden-Verhandlungen diskutiert, scheiterte jedoch daran, daß die Parteien sich nicht auf eine Zuordnung einzelner Maßnahmen zu den drei Kategorien einigen konnten.

104 Sie schreiben einen bestimmten Inlandsanteil an der Produktion vor.

105 Die ökonomische Idee dahinter ist, daß Vorteile, die allen Unternehmen zukommen, keine oder zumindest geringere Verzerrungen hervorrufen.

Nicht verbotene, aber angreifbare Subventionen ("actionable subsidies"), sind Subventionen, die a) die nationale Industrie eines Partners schädigen, b) die einem Mitglied unter dem GATT 1994 zukommenden Vorteile zunichte machen oder schmälern und c) ernsthaft die Interessen anderer Mitglieder schädigen (Art. 5).

Eine ernsthafte Beschädigung ("serious prejudice") liegt z.B. vor, wenn der Subventionswert gemessen am Jahresumsatz eines Produktes größer als 5 % ist.¹⁰⁶ In diesem Fall gilt eine direkte Schadensvermutung in Verbindung mit einer Beweislastumkehr (Art. 6.1). Diese Vermutung kann durch das subventionierende Land widerlegt werden (Art. 6.2). Die Existenz von Exportbeschränkungsabkommen erfüllt z.B. jedoch nicht den Tatbestand des "serious prejudice" (Art. 6.7 (d)). Die Bestimmungen geben auch keine Möglichkeit, gegen Investitionssubventionen vorzugehen.

Kann ein beklagtes Land den Gegenbeweis bei einer Schadensvermutung nicht erbringen, so kann sich das geschädigte Mitglied nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten von dem Subventionsausschuß ("Committee on Subsidies and Countervailing Measures") zu Gegenmaßnahmen ermächtigen lassen, sofern die subventionierende Vertragspartei ihre Maßnahme nicht beseitigt.

Unter die dritte Kategorie der nichtangreifbaren, erlaubten Subventionen fallen allgemein nicht-spezifische Subventionen. Anders als im bisherigen Kodex erlaubt das neue Abkommen explizit unter bestimmten Kriterien Forschungsbeihilfen (bis zu 75% der Grundlagenforschung und max. 50 % der angewandten Forschung), Regionalhilfen und Beihilfen zur Anpassung bestehender Anlagen an geltende Umweltstandards.

Gegen sie können nur dann Maßnahmen ergriffen werden, wenn sie nachweislich ernste negative Auswirkungen ("serious adverse effects") auf die inländischen Industrien eines Mitgliedsstaates haben. In einem solchen Fall soll das geschädigte Land zunächst dem subventionierenden Land Gelegenheit zu Konsultationen geben, ehe es den Fall an den Subventionsausschuß weiterleitet. Dieser prüft dann die relevanten Fakten und entscheidet, ob die beklagten negativen Auswirkungen vorliegen. Stimmt die Behauptung des klagenden Landes, so gibt der Ausschuß dem subventionierenden Land Empfehlungen, wie es sein Programm so modifizieren kann, daß diese negativen Effekte beseitigt werden. Die Schlichtung erfolgt in diesem Fall also nicht über den Streitschlichtungsausschuß der WTO.

Die Entscheidung über die Verhängung von Ausgleichszöllen verbleibt wie bisher bei den nationalen Behörden. Es besteht zwar die Pflicht, daß die Verhängung von Ausgleichszöllen im Einklang mit den in dem Vertrag vorgeschriebenen Verfahren zu erfolgen hat. Sie müssen jedoch nicht gleichzeitig auch vor einem multilateralen Gremium entschieden werden.

Die Anwendung von amerikanischen Ausgleichszollgesetzen wird sich in vier Punkten gegenüber der bisherigen Praxis ändern: gegen nichtangreifbare Subventionen sind nur vom GATT sanktionierte CVDs zulässig. Der Test für die Handlungsauswirkungen ist dabei höher

106 Art. 6.3 definiert im Detail, welche Faktoren Indikatoren für das Vorliegen eines "serious prejudice" darstellen.

als der "material injury test" des nationalen CVD-Verfahrens. Unilaterale Maßnahmen sind in diesem Fall also ausgeschlossen. Schutz ist nur über den (multilateralen) Subventionsausschuß erhältlich (Art. 9).

Unterliegt ein Produkt aus mehr als einem Land zugleich mehreren CVD-Untersuchungen, so können die untersuchenden Behörden unter bestimmten Umständen die Auswirkungen kumulieren (Art. 15.3), d.h. das multilaterale Verfahren stellt die Kumulierung frei, während das nationale sie vorschreibt.

Wie im Art. XIX und dem Antidumping-Abkommen vorgesehen, ist auch hier ein dreistufiger Test für die Schadensfeststellung erforderlich. Der Nachweis, daß Importe subventioniert sind, durch einen Importanstieg ein Schaden entstanden ist und daß zwischen beiden Entwicklungen ein kausaler Zusammenhang besteht, muß - wie im Antidumping-Verfahren - ausdrücklich andere Faktoren, die diese Schädigung verursacht haben könnten, berücksichtigen und ausschließen (Art. 15.5). Für die in den USA mit CVD-Verfahren befaßte International Trade Commission (ITC) bedeutet dies, daß sie künftig eine schärfere Analyse der CVD-Fälle durchführen muß als in der Vergangenheit.

Schließlich sieht das neue Abkommen gleichfalls eine zeitliche Begrenzung der Anwendung von Ausgleichszöllen vor. Sie müssen nach Beendigung der Subventionierung, maximal aber nach fünf Jahren aufgehoben werden, sofern nicht nachgewiesen werden kann, daß ihre Aufhebung sehr wahrscheinlich zu einer Fortführung oder gar einer erneuten Subventionierung und somit Schädigung führt (Art. 21).

Eine Verbesserung der bisherigen Regelung stellt ferner die Einführung einer de minimis-Regelung für Ausgleichszollverfahren dar, nach der die Untersuchung sofort eingestellt werden soll, wenn der Anteil der Subventionen weniger als 1 % des Warenwertes ausmacht oder das Volumen der subventionierten Importe geringfügig ist.¹⁰⁷ Analog zum neuen Antidumping-Abkommen erhalten Konsumenten und industrielle Verbraucher einen rechtlichen Status bei den CVD-Anhörungen. Sie müssen umgehend und ausführlich im Einzelfall über die Entscheidung und ihre Entstehung informiert werden (Art. 22). Schließlich ist eine umfassende Meldepflicht für alle gewährten Subventionen vorgeschrieben, die so ausgestaltet ist, daß sie eine Überprüfung der einzelnen Programme gestattet. Nicht angreifbare Subventionsprogramme müssen jährlich ex-ante gemeldet werden, statt wie bisher ex-post. Für die Überprüfung der einzelnen Subventionsmeldungen und die Vorlage entsprechender Berichte sowie die Einrichtung einer permanenten Expertengruppe ist ein Subventionsausschuß zuständig (Art. 24.3).

Im Vergleich zum Subventionskodex der Tokio-Runde stellt das neue Abkommen einen entscheidenden Fortschritt dar. Für eine Stärkung des multilateralen Handelsregimes besonders bedeutend ist die Definition von Subventionen, der "Ampelansatz", die Spezifitätsklausel, die zeitliche Begrenzung von Ausnahmezöllen und eine stärkere

¹⁰⁷ Anders als in dem Antidumping-Abkommen ist "negligible" hier nicht definiert. Die de minimis-Grenze in dem US-Verfahren betrug bisher 0,5 %.

Transparenz der Verfahren.¹⁰⁸ Skepsis hinsichtlich der effizienten Durchsetzung der neuen Regeln ist hier jedoch genauso wie bei dem Antidumping-Abkommen und der Neufassung des Art. XIX angebracht, da auch sie immer noch genug Schlupflöcher lassen, mit deren Hilfe nationale Produzenten Ausgleichszölle als Substitut für "normale" Zölle erhalten können.

3.4. Die Reform der Bestimmungen über regionale Handelsabkommen

Da einige Staaten, allen voran die USA, die GATT-Verhandlungen mit steigender Mitgliederzahl und Komplexität der Themen als einen zunehmend ineffizienten Mechanismus zur Weiterentwicklung des Handelssystems erachteten, sahen sie in dem Abschluß regionaler Handelsvereinbarungen eine Alternative. In den achtziger Jahren stieg die Zahl der bilateralen und regionalen Abkommen derart, daß allerorts die Sorge vor einer regionalen Blockbildung umging.

Am eifrigsten verfolgten die USA parallel zu den Uruguay-Runden-Verhandlungen den Abschluß bilateraler Abkommen. Ziel dieser "two-track"-Strategie¹⁰⁹ war es, Druck auf die Handelspartner auszuüben, damit diese sich in den Uruguay-Verhandlungen kompromißbereiter zeigten. Auch waren die bilateralen Abkommen als eine Art Rückversicherung für den Fall gedacht, daß die Uruguay-Verhandlungen scheitern. In jedem Fall sollten sie in der Übergangszeit die inhaltlichen Lücken (z.B. Dienstleistungshandel) des bestehenden multilateralen Systems schließen.¹¹⁰

Während für die Industrieländer regionale Abkommen den Vorteil hatten, daß sie schneller Ergebnisse brachten und eine Erweiterung der Verhandlungsagenda sowie eine bessere Durchsetzung ihrer Interessen ermöglichten, sahen die Entwicklungsländer darin eine Chance, ihre eigenen - bisher geschützten Industrien - langsam auf einen erfolgreichen Wettbewerb auf dem Weltmarkt vorzubereiten.

Diese Entwicklung verdeutlicht, daß der Art. XXIV des GATT, der Ausnahmen vom allgemeinen Diskriminierungsverbot unter bestimmten Bedingungen für Zollunionen und Freihandelszonen erlaubt, wenig wirksam war. Der in den achtziger Jahren vom GATT in Auftrag gegebene sogenannte Leutwiler-Report über die Effektivität der bestehenden Regelungen kam zu dem Ergebnis, daß die bestehenden regionalen Handelsabkommen das multilaterale Handelssystem ernsthaft geschwächt haben, da sie "einen gefährlichen

108 Die EU und Australien haben bereits vor dem Hintergrund dieses Abkommens eine Vereinbarung über die Begrenzung des aggregierten Umfanges der in der EU subventionierten Kohleproduktion ("stand still") getroffen. Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 11/1994, S. 67.

109 So der damalige Handelsbeauftragte der USA Brock. Vgl. Jeffrey J. Schott, More Free Trade Areas? Policy Analyses in International Economics 27 (Institute for International Economics), Washington, D.C. 1989, S. 5.

110 Vgl. ebenda, S. 11 ff. Die USA hätten - auch besorgt um ihr wachsendes Handelsdefizit - "bilateralism as both a carrot and a stick to further the process of trade liberalization" verwendet. Ebenda, S. 3.

Präzedenzfall für weitere Sonderabkommen, die Fragmentierung des Handelssystems und die Schädigung der Interessen der anderen Handelspartner" darstellen.¹¹¹ Von den von 1948 bis 1989 überprüften 69 regionalen Handelsabkommen wurden nur vier die GATT-Kompatibilität bescheinigt.¹¹²

Ziel des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen ("Understanding on the Interpretation of Article XXIV of GATT 1994") ist es, durch eine klarere Festlegung und eine Straffung der Kriterien für die Zulässigkeit von Zollunionen und Freihandelszonen den Handel zwischen den Mitgliedern zu erleichtern und negative Auswirkungen regionaler Vereinbarungen zu vermeiden. In der Präambel des Abkommens werden die positiven Beiträge, die regionale Abkommen für eine stärkere wirtschaftliche Integration leisten können, ausdrücklich anerkannt.

Bisher waren Abweichungen von Art. I des GATT nur gestattet, wenn drei Bedingungen erfüllt waren:

1. die Handelsbarrieren gegenüber Drittländern nicht erhöht wurden (Art. XXIV: 5);
2. die Vertragsparteien unverzüglich und umfassend über die geplante Bildung einer Zollunion oder Freihandelszone informiert wurden (Art. XXIV: 7) und
3. beschränkende Handelsvorschriften für "annähernd den gesamten Handel" beseitigt werden ("substantially-all"-Klausel, Art. XXIV: 8).

Genaue Kriterien für die Feststellung der Auswirkungen regionaler Vereinbarungen gab es nicht.

In dem Abkommen werden jetzt erstmals detaillierte Kriterien für die Bestimmung der ökonomischen Auswirkungen von regionalen Handelsabkommen festgelegt (vgl. Absatz 2).¹¹³ Die bisher nicht definierte "angemessene Zeitspanne" (Art. XXIV: 5 (c)), innerhalb derer "vorläufige Vereinbarungen" umgesetzt werden müssen, wurde auf 10 Jahre begrenzt. Sofern Länder beabsichtigen, einen Zollsatz zu erhöhen, müssen die Verhandlungen über mögliche Kompensationen vor Inkrafttreten des neuen Zollsatzes geführt werden. Diese Verhandlungen sollen zu einem für beide Seiten befriedigenden Ergebnis führen. Ist dies nicht der Fall, können die Konzessionen im Rahmen einer Zollunion dennoch modifiziert oder zurückgenommen werden. Dem betroffenen Drittland steht es dann frei, äquivalente Konzessionen zurückzunehmen (Abs. 5).

111 Fritz Leutwiler et al., Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action, Geneva: GATT Independent Study Group, S. 42, zit. nach Gardner Patterson, Implications for the GATT and the World Trading System, in: Jeffrey J. Schott (ed.), Free Trade Areas and U.S. Trade Policy, Washington, D.C. 1989, S. 353-373, hier: S. 362.

112 Vgl. Schott (Anm. 109), S. 27.

113 Eine nur auf ökonomischen Kriterien beruhende Bewertung von Freihandelsabkommen ignoriert jedoch, daß die meisten dieser Abkommen aus politischen Gründen abgeschlossen wurden. Vgl. Schott (Anm. 111).

Die Vereinbarung sieht weiter vor, daß künftig alle Notifizierungen von einer Arbeitsgruppe im Lichte der relevanten Bestimmungen des GATT 1994 (einschließlich der Vereinbarung selbst) überprüft und die Ergebnisse dieser Untersuchung als Bericht dem Rat für Waren vorgelegt werden. Dieser kann dann den Mitgliedern Empfehlungen geben, wie sie gegebenenfalls ihre Vereinbarungen ändern sollen, damit diese GATT-konform werden (Abs. 7).

Die Übereinkunft enthält ferner umfassende Verpflichtungen hinsichtlich der Notifizierung und Erläuterung der im Rahmen von einzelnen Abkommen getroffenen Maßnahmen regionaler Regierungen oder Behörden innerhalb ihres Hoheitsgebietes. So muß der Rat für Waren regelmäßig über die Wirkung der relevanten Abkommen und ihren Veränderungen informiert werden (Abs. 11).

Im Konfliktfall können die Mitglieder den Streitschlichtungsausschuß anrufen, der darüber befindet, ob die Vertragsparteien "alle in ihrer Macht stehenden geeigneten Maßnahmen treffen, um in ihrem Gebiet die Beachtung dieses Abkommens durch die regionalen und örtlichen Regierungs- und Verwaltungsstellen sicherzustellen" (Art. XXIV: 12 in Verbindung mit Abs. 14 des Abkommens).

Eine effektivere Kontrolle von regionalen Handelsabkommen und damit eine bessere Durchsetzung der GATT-Regeln ist vor allem durch das neue Überprüfungsverfahren sowie das im Streitschlichtungsverfahren vorgesehene negative Konsensprinzip möglich geworden.¹¹⁴ Durch sie wurde einer der zentralen Mängel der bisherigen Regeln beseitigt, der darin bestand, daß die Überprüfung von regionalen Abkommen von der Initiative einzelner Vertragsparteien abhing, die den Schutz ihrer Exportinteressen verfolgten. Ein einzelnes Land hatte jedoch kein Interesse daran, z.B. die "substantially-all"-Klausel durchzusetzen, da dies faktisch bedeutet hätte, daß es um eine noch stärkere Diskriminierung seiner Produkte nachsucht.¹¹⁵ Die Schaffung eines unabhängigen Überprüfungsausschusses, der eigenständig aktiv werden kann, ist deshalb ein wichtiger Schritt zur Stärkung des multilateralen Handelsregimes. Die Folgen des Regionalismus wurden ferner durch die umfassenden Liberalisierungsvereinbarungen des Uruguay-Runden-Abschlusses und die Erweiterung des Abkommens auf neue Sektoren abgeschwächt, da diese den Wert vieler regionaler Abkommen schmälern und das Meistbegünstigungsprinzip in Teilen somit wiederhergestellt ist.¹¹⁶

Da regionale Handelsabkommen vor allem dann problematisch sind, wenn sie multilateral zugestandene Marktzugangsrechte reduzieren, viele dieser Abkommen jedoch nicht ausdrücklich eine Klausel enthalten, die alle substantiellen und verfahrensmäßigen Rechte

114 Bisher wurde durch das Konsensprinzip des GATT meist ein eindeutiges Urteil verhindert.

115 Aus dem gleichen Grund wurden auch gegen "Freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen" keine GATT-Verfahren angestrengt. Vgl. Frieder Roessler, The relationship between regional integration agreements and the multilateral order, in: Kym Anderson/Richard Blackhurst (eds.), Regional Integration and the Global Trading System, New York u.a. 1993, S. 311-325, hier S. 322.

116 Für eine ausführliche Diskussion von regionalen Integrationsabkommen in einer zollfreien Welt vgl. ebenda.

unter dem GATT garantiert, wäre die Verpflichtung, eine sog. "GATT acquis-Klausel" in regionale Abkommen aufzunehmen, eine sinnvolle Erweiterung der bestehenden Regelung gewesen. Durch sie hätte das internationale Handelsregime weiter gefestigt werden können.¹¹⁷ Ein weiterer Anhaltspunkt zur Beurteilung von regionalen Abkommen wäre die Leichtigkeit, mit der sich die in ihnen enthaltenen Bestimmungen multilateralisieren lassen. Für die vorliegende Neufassung der Bestimmung konnten sich die Vertragspartner nicht einmal darauf einigen, Zollunionen und Freihandelszonen nur dann für zulässig zu erklären, wenn sie ausdrücklich das Ziel weltweiter Marktöffnung fördern und somit nicht zur Schaffung von "Binnenmarktfestungen" dienen.¹¹⁸

4. Die neue Agenda der WTO

Die Auflösung der Grenzen zwischen Außenhandelspolitik und Binnenwirtschaftspolitik infolge der Liberalisierungen des Welthandels stellte die Handelspartner vor die Notwendigkeit, immer neue Fragen in den internationalen Handelsgesprächen zu berücksichtigen. Die Verknüpfung unterschiedlicher Wirtschaftsregime ist auch deshalb unerlässlich, damit der Freihandel nicht zu einem Selbstzweck degeneriert, sondern sichergestellt wird, daß der Handel ein Mittel zu Erreichung von Zielen wie Wohlstand, Vollbeschäftigung und effizienterer Ressourcenallokation bleibt. Die Öffnung der handelspolitischen Agenda ist auch deshalb wichtig, um die Ergebnisse des Freihandels gerecht zu verteilen und den Erhalt der Lebensgrundlagen zu sichern. Ohne die Berücksichtigung z. B. sozialer und umweltpolitischer Aspekte ist eine anhaltende politische Unterstützung für eine liberale Handelspolitik in den Industrieländern nicht zu erwarten.

Auf der Abschlußkonferenz in Marrakesch im April 1994 wurde ein weites Spektrum von Fragen genannt, die in künftigen Verhandlungen berücksichtigt werden sollten. Bereits vor Unterzeichnung der Schlußakte wurden

- Handel und Umwelt,
- Handel und Sozialstandards,
- Handel und Wettbewerbsrecht,

als die drei zentralen Fragen identifiziert. Der Grad der Akzeptanz dieser Themen variiert jedoch sehr stark. Insbesondere die Entwicklungsländer fürchten, daß Vereinbarungen auf diesen Sektoren protektionistisch mißbraucht werden.

Von jeher stellte das GATT den Vertragsparteien frei, eine ihren wirtschaftlichen, politischen, sozialen oder geographischen Prioritäten angemessene nationale Umweltgesetzgebung, z.B. in Form von Abgaben oder anderen marktwirtschaftlichen Instrumenten, zu erlassen. Voraussetzung dafür war, daß das Prinzip der Nichtdiskriminierung (Art. I), und

117 Diese Idee beschreibt und diskutiert Roessler ausführlich.

118 Vgl. NZZ, 23.2.1994, S. 13.

der Inländerbehandlung (Art. II) nicht verletzt wird. Art. XX ("allgemeine Ausnahmen") ließ sogar unilaterale Maßnahmen zu, sofern nationale Prioritäten multilaterale Verpflichtungen überlagern.

Die Dringlichkeit einer internationalen Regelung von handelsrelevanten Umweltfragen wurde in den siebziger und achtziger Jahren deutlich, als Umweltprobleme eine eindeutig globale Dimension annahmen (Zerstörung der Ozonschicht, Treibhauseffekt). Die handelspolitische Diskussion wird dabei in dreierlei Hinsicht von Sorgen um den Schutz der Umwelt beeinflusst ("greening of the GATT").¹¹⁹

Zum einen wird anerkannt, daß Handel und Handelspolitiken durch eine Veränderung des Volumens und der internationalen Produktionsstätten die globalen Produktions- und Konsumtionsmuster beeinflussen. Diese Veränderungen können auf der einen Seite Umweltprobleme verschärfen, indem sie den Ressourcenverbrauch erhöhen. Auf der anderen Seite erhöhen handelsbedingte Einkommenssteigerungen die Nachfrage nach Umweltschutz als auch die Mittel, um Umweltschutzmaßnahmen zu finanzieren. Zum zweiten wird der internationale Handel durch umweltpolitische Regelungen beeinflusst. Umweltsteuern, -subventionen und -abgaben können die Produktions- und Handelsmuster durch ihre Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen verändern. Während Umweltschützer Handelspolitik als wichtiges Instrument des Umweltschutzes erachten und internationale Regelungen für unerlässlich halten, um eine Umgehung strengerer Umweltauflagen durch Produktionsverlagerungen oder die Schaffung von komparativen Vorteilen aufgrund einer laxeren Umweltschutzgesetzgebung zu verhindern ("Ökodumping"), fürchten exportorientierte Industrien das Entstehen eines "Öko-Protektionismus". Drittens, kann Handelspolitik ein Instrument sein, um einen Kooperationsanreiz bei umweltpolitischen Fragen zu bieten.

Das Ziel, die Umwelt zu schützen und zu erhalten, wurde bereits in die Präambel der WTO aufgenommen. Nach einer scharfen Kontroverse zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beschloß die Ministerkonferenz in einer Kompromißformel, einen Arbeitsausschuß für Handel und Umwelt ("Committee on Trade and Environment", CTE) einzusetzen. Er nimmt zunächst im Rahmen des Vorbereitungsausschusses seine Arbeit auf und soll sie später unter der WTO fortsetzen.¹²⁰

Politisch ergeben sich aus der Verknüpfung von Handels- und Umweltpolitik zwei Probleme. Auf der einen Seite hat die Erfahrung gezeigt, daß protektionistische Gruppen sehr geschickt Koalitionen mit Umweltschutzgruppen einzugehen wissen. Auf der anderen Seite sind umweltpolitische Regelungen nur dann politisch durchzusetzen, wenn sie auch für andere gesellschaftliche Gruppen (vor allem Industrie und Gewerkschaften) attraktiv sind. Es muß daher ein Weg gefunden werden, der schärfere nationale Umweltschutzgesetz-

119 Eine umfassende Darstellung umweltpolitischer Handelsprobleme geben Kym Anderson/Richard Blackhurst (ed.), *The Greening of World Trade Issues*, New York u.a. 1992.

120 Die WTO-Ministerkonferenz soll die Arbeit und Richtlinien des Ausschusses nach zwei Jahren überprüfen. Damit ist der CTE weder ein ad hoc- noch ein ständiger Ausschuß. Zu den Prinzipien und Richtlinien siehe ICDA Update, No. 14, Nov. 1993 - März 1994, S. 27.

gebungen ermöglicht, zugleich aber verhindert, daß Umweltschutzmaßnahmen zu einem neuen Einfallstor für protektionistische Begehrlichkeiten werden.

Als Faustregel sollte dabei gelten, daß Umweltprobleme möglichst direkt bearbeitet werden. Die Handelspolitik, die nur indirekt zur Lösung von Umweltproblemen beitragen kann, sollte daher nur in einigen wenigen Fällen zur Durchsetzung von umweltpolitischen Zielen eingesetzt werden. So kann sie ein angemessenes Instrument sein, um die Einhaltung nationaler Produktstandards (nicht aber Produktionsstandards) oder internationaler Umweltabkommen zu sichern. Grundsätzlich gilt dabei, daß Handelspolitik nationale Umweltschutzstrategien nur flankieren kann. Sie kann und sollte nicht Ersatz für Reformen im Inland sein oder gar ein Mittel, um die Anpassungskosten auf handelspolitisch schwächere Staaten abzuwälzen.¹²¹

Insgesamt sollten diese Fragen in einem anderen multilateralen Forum als der WTO diskutiert werden, das auch andere mit der Umweltpolitik betraute Institutionen einbezieht. In multilateralen Vereinbarungen könnte festgelegt werden, innerhalb welchen Rahmens unilaterale Maßnahmen akzeptabel sind. Einzelnen Länder sollte dabei die Möglichkeit offenstehen, nationale Regeln zu erlassen, die über einen internationalen Mindeststandard hinausgehen. Auch ist es nicht sinnvoll, Umweltschutzmaßnahmen aufgrund fehlender letzter wissenschaftlicher Gewißheit aufzuschieben. Vielmehr sollte, wie in der Rio-Deklaration beschlossen, das Vorsorgeprinzip gelten. Konkret hieße dies z.B. für das gerade geschlossene Übereinkommen über Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen eine Umkehr der Beweislast.¹²² Im Konfliktfall sollte ein übergeordneter, unabhängiger Streitschlichtungsausschuß entscheiden. Hier stellt sich allerdings das Problem, daß es bisher keine ausschließlich für Umweltfragen zuständige internationale Organisation gibt, die verbindliche Umweltnormen festsetzen kann.

Durch die Einbeziehung des Dienstleistungshandels in das multilaterale Vertragswerk wird die WTO auch unmittelbar mit Fragen der Einwanderung und der Arbeitsmigration zu tun haben. Die Klärung des Zusammenhangs von Handel und Sozialstandards ist daher langfristig unerläßlich. In absehbarer Zeit ist eine solche Diskussion innerhalb der WTO angesichts des starken Widerstandes vieler Entwicklungsländer unwahrscheinlich. Vorschläge wie die des Fraktionsführers der Demokraten im amerikanischen Repräsentantenhaus, Richard Gephardt, ein "blue-green" Super 301-Gesetz zu erlassen, das den USA die Möglichkeit gäbe, Länder mit Sanktionen zu belegen, die nicht minimale Arbeitnehmerschutz-

121 Zu den Grundprinzipien für künftige Verhandlungen über Handel und Umwelt aus Sicht deutscher Nichtregierungsorganisationen vgl. Michael Windfuhr, Handel, Umwelt und Entwicklung, in: NORD-SÜD aktuell, No. 1, VIII, (1994), S. 97-107, hier: S. 99 ff.

122 Der Vertrag fordert jetzt, daß ein Land mit einem höheren Lebensmittelstandard im Konfliktfall in der Beweispflicht steht, d.h. es muß wissenschaftlich nachweisen, daß der höhere Standard aus gesundheitlichen Gründen erforderlich ist. Vgl. sehr kritisch zu diesem Abkommen Michael Northrop (Anm. 60).

rechte (Zulassung von Gewerkschaften, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, Schutz am Arbeitsplatz) gewähren, nähren diese Ängste.¹²³

Die amerikanische ebenso wie die französische Regierung drängen unter starkem innenpolitischen Druck der Gewerkschaften auf die Einbeziehung dieser Fragen in künftige Handelsvereinbarungen. Auch das Europäische Parlament sprach sich eindeutig für eine Sozialklausel aus. Die Europäische Kommission schlug vor, ärmeren Ländern einen Anspruch auf besonders vorteilhafte Behandlung ihrer Exporte einzuräumen, um ihnen so einen Anreiz zur Einhaltung sozialer Mindestvorschriften zu geben. Die Kriterien für soziale Mindeststandards sollte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) entwickeln.

Neben dem - wie auch bei Umweltschutzregelungen - hohen Risiko, daß die Verknüpfung von Handels- und Sozialpolitik zu einem Deckmantel für Protektionismus wird, stellt sich in diesem Zusammenhang noch ein weiteres Problem. Zwar ist die Verknüpfung von Handel mit Sozialklauseln keinesfalls neu¹²⁴, und auch das GATT selbst erlaubt im Artikel XX (e) handelsbeschränkende Maßnahmen z.B. gegen "in Strafvollzugsanstalten hergestellte Waren".¹²⁵ Soziale Standards, die für die Handelsbeziehungen relevant sind, lassen sich darüber hinaus aus den Menschenrechtsbestimmungen der Vereinten Nationen ableiten.¹²⁶ Allgemein gilt jedoch, daß handelspolitische Sanktionen keine geeigneten Instrumente sind, um andere Länder dazu zu zwingen, soziale Mindeststandards einzuhalten. Glaubwürdiger wäre es, wenn die Industrieländer sich selbst Zurückhaltung in ihren Handelsbeziehungen gegenüber Regimen auferlegten, die die Menschenrechte verletzen und auch die sozialen Mindeststandards, die ihrem Entwicklungsniveau entsprechend möglich wären, nicht einhalten. Sinnvoll wären auch politische Mindestauflagen bei direkten Finanzhilfen und der Vergabe von Entwicklungshilfe.¹²⁷

Wie im Falle von Umweltschutznormen ist es sinnvoll, die Definition, Überwachung und Durchsetzung von sozialen Mindeststandards außerhalb des Handelssystems vorzunehmen. Es sollten auch hier eindeutige Verfahren entwickelt werden, nach denen Handelsmaßnahmen beurteilt und mögliche Gegenmaßnahmen klar benannt werden können.

123 Vgl. WSJE, 15./16.4.1994, S. 8. Kritisch zu der Forderung, soziales Dumping zu verhindern, siehe Benn Steil, 'Social Correctness' Is the New Protectionism, in: Foreign Affairs 73, 1 (January/February 1994), S. 14-20.

124 Bereits 1890 verboten die USA Importe von Gütern, die mit Gefangenearbeit hergestellt wurden. Andere Nationen folgten ihrem Beispiel. Auch das berühmte Smoot-Hawley-Handelsgesetz der USA in den dreißiger Jahren sah Ausgleichsabgaben vor. Die internationalen Abkommen über Zinn, Gummi, Kakao und Zucker fordern faire Arbeitsstandards. Vgl. WSJE, 19.4.1994, S. 10.

125 Für weitere aktuelle Beispiele internationaler Regelungen vgl. Windfuhr (Anm. 121), S. 102.

126 Z.B. der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Menschenrechte und der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Vgl. Windfuhr, (Anm. 121) und Hans Diefenbacher, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Entwicklung - Leitlinien für eine Veränderung der Weltwirtschaftsordnung, in: Friedhelm Solms, Reinhard Mutz, Gert Krell (Hg.), Friedensgutachten 1994, S. 117-129, insb. S. 120 f.

127 Vgl. Klaus-Peter Schmid, Zweifelhafte Moral, in: Die Zeit, Nr. 38 (16.9.1994), S. 25.

Darüber, ob ein Verstoß gegen die vereinbarten Mindeststandards vorliegt, müßte dann ein unabhängiges Gremium befinden.¹²⁸

Schließlich ist die Frage von Handel und nationalem Wettbewerbsrecht ein prominenter Kandidat für künftige Handelsgespräche. Zum einen hat die fortschreitende Globalisierung der Märkte angesichts nicht kompatibler nationaler Wettbewerbsgesetze häufig zu Handelsverzerrungen und -konflikten geführt.¹²⁹ Wettbewerbsbeschränkendes Verhalten von Unternehmen kann die bisher erreichten Liberalisierungserfolge zumindest gefährden. Ihre Verhinderung wäre insofern eine logische Fortsetzung der Beseitigung von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen.¹³⁰ Zum anderen liegt die Forderung nach einer internationalen Wettbewerbsordnung ganz im weltweiten Trend, die Funktionsfähigkeit der Märkte zu erhöhen und marktwirtschaftliche Lösungen anzustreben. Schließlich haben einige der neuen Themen, die im Rahmen der Uruguay-Runde behandelt wurden, unmittelbare Folgen für die nationale Wettbewerbspolitik.¹³¹

International gültige Wettbewerbsregelungen könnten darüberhinaus die bestehenden Instrumente zum Schutz heimischer Industrien gegen wettbewerbswidrige Praktiken (wie z.B. die Antidumping-Regelungen) ersetzen, die sich weniger gegen wettbewerbswidrige Praktiken wandten, sondern vielmehr ein allgemeines Mittel zum Schutz vor ausländischer Konkurrenz waren.

Eine internationale Wettbewerbsordnung ist nicht nur erforderlich, um aus unterschiedlichen nationalen Wettbewerbsregelungen resultierende Konflikte zu vermeiden, sondern auch, um einer steigenden globalen Unternehmenskonzentration entgegenzuwirken. Die Notwendigkeit einer effektiven internationalen Wettbewerbspolitik zeigt sich daran, daß heute 25% des internationalen Handels auf einige wenige transnationale Konzerne entfallen.¹³²

Eine Einigung über ein internationales Wettbewerbsabkommen wird sehr schwer sein. Erstens, weil es sich um sehr komplexe Fragen handelt, bei denen zunächst von der Existenz funktionsfähiger Märkte ausgegangen wird. Sind die Märkte allerdings nicht

128 Die in der Arbeitsgruppe "Handel, Umwelt und Entwicklung" des Forums "Umwelt und Entwicklung" zusammenarbeitenden deutschen NGOs schlagen vor, daß diese Aufgabe den Menschenrechtsgruppen der VN, der ILO und dem mit der Überwachung von Menschenrechtskonventionen beauftragten Gremien übertragen wird. Vgl. ebenda.

129 Prominentestes Beispiel ist der Streit zwischen den USA und Japan über Marktzugangsbedingungen. Die USA versuchen japanische Marktzugangsbeschränkungen unilateral zu beseitigen und fordern klare "quantitative und qualitative" Kriterien für Fortschritte in dem Sektor.

130 Vgl. dazu Ulrich Immenga, Ein Kodex für den Handelsfrieden, in: FAZ, 26.2.1994, S. 11. Er schreibt: "Die Erfolge der Uruguay-Runde werden mit anderen Worten gefährdet, wenn den hier gegenüber Staaten durchgesetzten Maßnahmen keine Entsprichungen gegenüber dem Verhalten von Unternehmen folgen."

131 So z. B. das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs) und das Übereinkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMs).

132 Vgl. Windfuhr (Anm. 121), S. 105.

vollkommen, so ist es durchaus denkbar, daß Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung unerwünschte Folgen haben. Die richtige Form der wettbewerbspolitischen Intervention variiert also mit den Marktbedingungen. Wettbewerbsregeln setzen ferner die Existenz von Marktwirtschaften voraus.

Erschwert wird die Erzielung eines internationalen Wettbewerbsabkommens auch dadurch, daß die wohlfahrtspolitischen Auswirkungen des Wettbewerbs vielfältig sind und mit einzelnen Regelungen sehr unterschiedliche nationale Ziele verfolgt werden. Soziale und politische Ziele können dabei reine Effizienzerwägungen überlagern. Anders als bei den Zollverhandlungen kann diesen Unterschieden jedoch nicht durch eine graduelle Abstufungen der Maßnahmen Rechnung getragen werden.¹³³ Besondere Schwierigkeiten werden sich auch bei der Einigung auf eine multilaterale Wettbewerbspolitik ergeben, die staatliche Wettbewerbsbeschränkungen verhindern soll, da damit sehr eng die Frage verbunden ist, ob staatliche Industriepolitik zulässig ist oder nicht.¹³⁴

Es muß daher zunächst geklärt werden, welche Art und welche Intensität von Wettbewerb angestrebt wird. In einem zweiten Schritt ist eine Einigung erforderlich, ob, und wenn ja, in welcher Form Marktzutrittsschranken und Unternehmensverflechtungen reduziert werden sollen. International gültige Eingriffskriterien sind zu benennen. Auch hier gilt, daß das Verfahren möglichst transparent sein sollte. Schließlich muß geklärt werden, ob eine entsprechende Vereinbarung im Rahmen der WTO ausgearbeitet und durchgesetzt werden soll oder ob andere (z. B. VN) Gremien dazu nicht besser geeignet sind. Einen ersten Entwurf für einen "International Antitrust Code" legte eine Gruppe von Rechtswissenschaftlern im Sommer 1993 dem GATT vor.¹³⁵

Denkbar sind viele weitere Themen, die durch die stärkere Integration der Weltwirtschaft handelsrelevant geworden sind und theoretisch auf die Tagesordnung der WTO kommen könnten. Interessanterweise ist bisher ausgerechnet das Steuerrecht nicht thematisiert worden, obwohl es sehr starken Einfluß auf den internationalen Wettbewerb hat.

Die Obergrenze für die Einbeziehung neuer Themen ist letztlich die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, ihre jeweilige nationale Politik mit der Handelspolitik verknüpfen zu lassen und sie somit möglichen Vergeltungsmaßnahmen auszusetzen. Es ist zu vermuten, daß gegenwärtig eine stärkere Ausweitung des Handelsregimes auf neue Fragen nicht stattfinden wird. Fortschritte sind allein bei der Wettbewerbspolitik und der Umweltpolitik zu erwarten. Aufgrund des starken Widerstands gegenüber einer Einbeziehung von Arbeits- und Sozialstandards sind hier Einigungen sehr unwahrscheinlich.

Für die Stabilität des Regimes wäre es sinnvoll, klare Kriterien dafür zu entwickeln, unter welchen Umständen die Handelspolitik als Instrument zur Durchsetzung von Zielen wie der Einhaltung der Menschenrechte oder der Förderung des Umweltschutzes eingesetzt werden

133 Vgl. Latin American Economic System (SELA), The New Trade Issues: Competition policy, trade and environment, No. 1-2, 1992.

134 Vgl. Windfuhr (Anm. 121), S. 106.

135 Vgl. Immenga (Anm. 130), S. 11.

darf. Solche Kriterien könnten protektionistisch motivierte Alleingänge verhindern. Insgesamt ist jedoch eine Diskussion neuer Fragen in jeweils eigenen Gremien einer Behandlung innerhalb der WTO vorzuziehen, um zu verhindern, daß die Handelsorganisation am Ende durch die Fülle der von ihr zu klärenden Fragen paralysiert wird. Zwischen diesen Gremien und der WTO sollte eine Kooperation und Abstimmung der aus den einzelnen Abkommen hervorgehenden Verpflichtungen stattfinden.

5. Stand der Ratifizierung

Bisher haben erst 27 der 123 Mitgliedsländer die internen Ratifizierungsverfahren abgeschlossen. Insbesondere die EU und Japan wollen mit der Verabschiedung des GATT- bzw. WTO-Vertrages warten, bis der amerikanische Kongreß abgestimmt hat. Innerhalb der EU haben nur die Bundesrepublik, Großbritannien und Griechenland die Abkommen ratifiziert, müssen aber jetzt für die Hinterlegung ihrer nationalen Ratifikation in Genf auf eine Entscheidung der EU warten.¹³⁶ In Japan hat das Parlament bisher nicht einmal mit der Prüfung des WTO-Pakets begonnen.

In der EU verzögert ein Kompetenzstreit zwischen der EU-Kommission und den Regierungen der Mitgliedsstaaten die Ratifizierung. Während die Kommission die alleinige Zuständigkeit für alle in der Schlußakte zusammengefaßten Abkommen nach Art. 113 des EWG-Vertrages beansprucht, argumentieren einige Mitgliedsländer (insb. Frankreich und Großbritannien), der Kommission komme die alleinige Jurisdiktion nur für den Warenhandel zu. Sie befürchten, die Kommission versuche, auf diesem Wege ihre Kompetenzen auszuweiten, so daß die EU-Mitgliedsregierungen am Ende nicht einmal mehr bilaterale Handelsabkommen mit Drittländern abschließen können. Zur Klärung dieser Frage beantragte die Kommission Anfang 1994 ein Rechtsgutachten des Europäischen Gerichtshofes. Das Gutachten soll am 15. November 1994 vorgelegt werden.

In den USA verzögern parlamentarische Vordebatten über einzelne Fragen der Schlußaktenabkommen die Formulierung einer konkreten Gesetzesvorlage der Regierung an den Kongreß. Am 27. September legte die Clinton-Administration dem Kongreß das vollständige Ausführungs- und Implementierungsgesetz vor, so daß jetzt die 90-Tages-Frist des beschleunigten Beschlußverfahrens ("fast-track") begonnen hat, während der beide Häuser des Kongresses die Vorlage ohne Zusätze annehmen oder ablehnen müssen.¹³⁷

Ähnlich wie in der Diskussion um die Verabschiedung der ITO 1948 steht im Mittelpunkt der Kontroverse um das WTO-Abkommen die Frage, ob das Abkommen eine substantielle Einschränkung der amerikanischen Souveränität zur Folge hat. Zentraler Kritikpunkt ist die Abstimmungsregelung. Die Stimmengleichheit aller Mitglieder innerhalb der WTO und der

136 Anders als das GATT 1947, das gemäß Art. XXVI erst in Kraft tritt, wenn Länder, die zusammen 85% des Welthandels ausmachen, zugestimmt haben, ist für das Inkrafttreten der WTO keine Mitgliederzahl festgelegt.

137 Vgl. WP, 28.9.1994, S. A17.

Verlust des nationalen Veto-Rechts der USA im Streitschlichtungsmechanismus führe dazu, so Pat Choate,¹³⁸ daß die WTO zu einer Art Vereinte Nationen des Handels werden, in denen die USA kein Vetorecht hätten.¹³⁹ Der Fraktionsführer der Republikaner im Repräsentantenhaus, Newt Gingrich, stellte verärgert fest: "In effect, we could be outvoted by Antigua, by Botswana or by Venezuela."¹⁴⁰ Die Vertreterin des einflußreichen Verbandes Public Citizen, der sich schon gegen die Verabschiedung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) einsetzte, Lori Wallach, beklagte, daß mit dem Abkommen handelspolitische Entscheidungen noch weiter als bisher von den Betroffenen entfernt getroffen würden. Sei die NAFTA-Debatte um Arbeitsplätze gegangen, handle es sich hier um eine Demokratiedebatte.¹⁴¹ Sie und andere Umweltschutz- und Konsumentenverbände fürchten daneben vor allem die Aushöhlung der hohen amerikanischen Umwelt- und Arbeitsstandards durch die WTO.¹⁴²

Die Administration widerspricht diesen Befürchtungen, indem sie darauf hinweist, daß die USA am meisten von einer starken WTO zu gewinnen hätten, nachdem sie sehr erfolgreich in den Verhandlungen die amerikanischen Forderungen durchgesetzt hätten und die Entscheidungsverfahren der WTO in Einklang mit den Verfahren der USA gebracht worden seien. Die WTO könne keine Veränderung der US-Gesetze erzwingen. Beurteilt die WTO ein bestehendes Gesetz als diskriminierend, bleibe den USA die Wahl zwischen einer Veränderung der Regelung oder der Zahlung von Kompensationen. Auch eine Schwächung der amerikanischen Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften sei nicht zu befürchten, da diese bereits auf der geforderten "wissenschaftlichen Basis" beruhten. Außerdem würden die anderen Länder kaum versuchen, die USA an die Wand zu drängen.¹⁴³

Wiederholt wies die Administration auch auf die wirtschaftlichen Vorteile hin, die das Abkommen für die USA bringt. Es würde zu einer Erhöhung der amerikanischen Exporte in den nächsten zehn Jahren um 150 Mrd. USD führen und zwischen 300.000 und 700.000 neue Arbeitsplätze schaffen. Das Abkommen, so Finanzminister Lloyd Bentsen, sei eine der größten internationalen Steuerkürzungen in der Geschichte. Allein in den USA würde

138 Er inszenierte die Anti-NAFTA-Kampagne zusammen mit Ross Perot.

139 Vgl. WSJE, 7.4.1994, S. 10.

140 Zitiert nach Bruce Stokes, GATT's Overdue Bill May Cause A Ruckus, in: National Journal, 19, 26 (7.5.1994), S. 1073-1074, hier: S. 1073.

141 WSJE, 7.4.1994, S. 10. Vgl. dazu auch Stichele (Anm. 62).

142 Unter der WTO kann jedes Land die ihm angemessen erscheinenden Standards erlassen. Solche Maßnahmen können jedoch von einem anderen Partnerstaat vor ein Schiedsgericht der WTO gebracht werden, sofern dieser verdeckten Importprotektionismus dahinter vermutet. Solange ein anderes Mitgliedsland eine solche Kompatibilitätsprüfung nicht fordert, bleiben die Bestimmungen unangefochten in Kraft. Im Streitfall muß das beklagte Land nachweisen, daß seine Regelungen auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruhen und verhältnismäßig sind.

143 Vgl. die Stellungnahmen des Handelsrepräsentanten Mickey Kantor vor dem House Committee on Ways and Means am 10.06.1994, abgedruckt in: USPIT, 59 (13.6.1994), S. 17-22.

dadurch die Wirtschaft so wachsen, daß das Haushaltsdefizit innerhalb von zehn Jahren um 60 Mrd. USD sinke.¹⁴⁴

Ein anderer Kritikpunkt ist die mögliche Einschränkung der Handelsfreiheit bei der Anwendung der nationalen Handelsinstrumente, allen voran der Sektion 301 des amerikanischen Handelsgesetzes. Auf Kritik stößt auch das Antidumping-Abkommen, da es US-Unternehmen erschwert, in den Genuß von Antidumping-Zollschutz zu kommen,¹⁴⁵ sowie das Subventionsabkommen, dessen Gegner befürchten, es öffne einer Industriepolitik Tür und Tor.¹⁴⁶

Ein weiteres Problem für die Verabschiedung des Abkommens stellt die Kompensation der durch den Wegfall der Zolleinnahmen entstehenden Einnahmeverluste dar, die auf ca. 12 Mrd. USD in den nächsten fünf Jahren geschätzt werden.¹⁴⁷ Sie müssen nach den Bestimmungen des Budget Enforcement Act ausgeglichen werden. Nachdem Präsident Clinton zunächst eine Reihe von z.T. obskuren Finanzierungsvorschlägen gemacht hatte, die er dann wieder verwarf, sollen die Mindereinnahmen jetzt durch die Streichung einiger Agrarsubventionen, verschiedene steuerliche Maßnahmen sowie eine effizientere Steuereintreibung gedeckt werden.¹⁴⁸

Einen Großteil der Ratifizierungsprobleme im Kongreß hatte die Administration jedoch selbst verursacht. Durch ihre Konzentration auf die Verabschiedung der Gesundheitsreform gab sie den Gegnern Zeit, sich zu formieren und neue Hürden für die Verabschiedung des Abkommens aufzurichten, die nun erst überwunden werden müssen. Das größte Hindernis für eine zügige Verabschiedung stellte dabei Präsident Clintons Forderung nach einer Verlängerung des "fast track"-Verhandlungsmandates um weitere sieben Jahre, d.h. bis zum Jahre 2001, und die Festlegung der Förderung von Arbeits- und Umweltstandards als Verhandlungsziele der USA dar. Während die Ausweitung des Verhandlungsmandates auf geschlossene Ablehnung im Kongreß stieß, kritisierten vor allem die Republikaner die Festschreibung der Verhandlungsziele.

In der Mitte August verabschiedeten Vorlage des zuständigen Ausschusses im Repräsentantenhaus fehlen Bestimmungen über eine Finanzierung des Abkommens und das "fast track"-Mandat vollständig. Die Senatsversion beinhaltet den zweiten von Clinton

144 Vgl. USPIT 79, (11.8.1994), S. 6.

145 In dem Streit stehen sich importsensitive Industrien, repräsentiert von dem Committee to Support U.S. Trade Laws, das umfassenderen Antidumping-Schutz fordert, und Exporteure und multinationale Konzerne gegenüber, die über das Emergency Committee for American Trade versuchen, ihre Interessen zu wahren. Der Abgeordnete Norman Mineta (D-Calif.), der Vorsitzender des House Democrats' GATT task force und Verbündeter der amerikanischen Halbleiterindustrie ist, schlug eine Neuregelung des Antidumping-Gesetzes vor, nach der Unternehmen, die eine Klage anstreben, im Falle von Strafzöllen diese Einnahmen als Kompensation erhalten. Vgl. WSJE, 27.6.1994, S. 2.

146 Vgl. David S. Cloud (Anm. 96), S 792 ff.

147 Vgl. USPIT 63, (27.6.1994), S. 16.

148 Vgl. WP, 13.7.1994, S. D1 und 2.

vorgelegten Finanzierungsvorschlag, sagt aber gleichfalls nichts zu einer Verlängerung des Verhandlungsmandats des Präsidenten.

Mitte September zog Präsident Clinton seine Forderung nach einer Verlängerung seines Verhandlungsmandats (zunächst hatte er seine Forderung auf zweieinhalb Jahre verkürzt) sowie der Verknüpfung von Umweltschutz- und Arbeitsstandards mit Handelsfragen zurück. Mit dieser Entscheidung hat er die Chancen für eine Verabschiedung des Abkommens erheblich verbessert. Die endgültige Entscheidung über die Ratifizierung des Abkommens wird jedoch erst Anfang Dezember fallen, wenn der im November neu gewählte Kongreß seine Arbeit wieder aufnimmt.

6. Schlußbemerkungen

Mit dem Abschluß der Uruguay-Runde wurde das internationale Handelsregime des GATT in den Rang einer internationalen Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gehoben, die für alle im Rahmen der Uruguay-Runde abgeschlossenen Abkommen zuständig ist. Sie erhält einen Generalsekretär und soll künftig das ständige Forum für handelspolitische Gespräche sein. Dennoch wird der Rundencharakter der Handelsgespräche vermutlich erhalten bleiben.

Wenn die Welthandelsorganisation ihre Arbeit aufnimmt, wird sie die Aufgaben des GATT übernehmen. Das GATT wird in die Welthandelsorganisation überführt. Damit haben die Regeln des Welthandels nicht nur eine klare rechtliche Grundlage erhalten, sie wurden auch umfassend erweitert. Die WTO wird sich nicht nur mit dem Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelsbarrieren befassen, sondern auch mit solchen Vorgängen, die sich innerhalb der Grenzen eines Landes abspielen. Mit der Einbeziehung handelsrelevanter nationaler Politiken wurde somit den neuen Dimensionen des Welthandels Rechnung getragen, die aus der fortschreitenden Globalisierung der Märkte entstanden.

Mit der Weiterentwicklung und Stärkung der multinationalen Regeln und Verfahren wird zugleich der aus der gestiegenen weltwirtschaftlichen Integration resultierende Ordnungs- und Kooperationsbedarf gedeckt. Die Stärkung des multilateralen Handelsregimes ist somit eine logische Konsequenz der "Ökonomisierung der Weltpolitik".¹⁴⁹

Zu den zentralen Fortschritten gegenüber dem alten GATT zählt die Beseitigung der Fragmentierung des multilateralen Rechtssystems durch die Errichtung eines effektiveren und einheitlichen Streitschlichtungsverfahrens. Es kann nicht mehr durch einzelne Mitglieder blockiert werden und bietet stringenter Sanktionsmöglichkeiten im Falle einer Regelverletzung. Zusammen mit der Ausweitung der multilateralen Verpflichtungen auf neue Sektoren schränkt die WTO die Fähigkeit einzelner Länder ein, Zuflucht in unilateralen Ansätzen zu suchen. Die regelmäßige Überprüfung ihrer Handelspolitiken erhöht den Druck auf die Mitglieder, sich regelkonform zu verhalten. Es ist daher zu erwarten,

149 Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Das Internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993 (2), S. 133.

daß Konflikte stärker als bisher im Rahmen der multilateralen Organisation bearbeitet werden. Damit steigt die Glaubwürdigkeit der multilateralen Regeln und das Vertrauen in sie. Ein derart "geordneter" Konfliktaustragungsmodus wird bewirken, daß die Mitglieder sich stärker an den vereinbarten Regeln der Organisation orientieren und nicht nur an den Machtverhältnissen. Eine stärker regelorientierte Konfliktlösung verringert zugleich die Wahrscheinlichkeit, daß handelspolitische Konflikte negative Rückwirkungen auf andere Politikfelder haben.

Allerdings wird für die WTO auch weiterhin gelten, was für das GATT galt: die Einhaltung der Regeln wird von dem aufgeklärten Eigeninteresse der Mitglieder abhängen. Entscheidet sich ein Mitglied, sie zu verletzen, so hat die WTO zwar das Recht, aber nicht die Macht, die Regeln durchzusetzen. Damit hängt die Stärke der Organisation nach wie vor von der Einhaltung der Regeln durch ihre Mitglieder ab. Sie werden dies um so eher tun, je größer die Vorteile einer kooperativen Lösung für sie sind. Da mit der Ausweitung der multilateralen Regeln die Vorteile einer Regeleinhaltung und zugleich die Kosten einer Regelverletzung gestiegen sind, ist eine stärkere Kooperation zu erwarten.

Weiterhin ungelöst ist die Eindämmung des Mißbrauchs von Schutzklauseln und Antidumping-Verfahren zur Erlangung von Importschutz. Zwar ist die zeitliche Befristung von Schutz-, Antidumping- und Ausgleichszöllen ebenso zu begrüßen wie die Einengung des diskretionären Spielraums ihrer Anwendung. Stärkere Transparenz wurde geschaffen und Grauzonenmaßnahmen verboten. Doch sind die neuen Regelungen weiterhin so vage und ambivalent formuliert, daß sie keinen wirksamen Schutz gegen ihre mißbräuchliche Anwendung bieten. Der Importschutz mit Hilfe der Antidumping- und Schutzklauselverfahren wird sich erst dann zurückbilden, wenn die Hauptanwender dieser Verfahren selbst Opfer solcher Maßnahmen werden oder der WTO die Entscheidung über die Verhängung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen übertragen wird.

Einen wichtigen Fortschritt stellt das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen dar, zwei besonders kontroversen Praktiken. In dem neuen Abkommen ist erstmals klar definiert, welche Subventionen zulässig und welche strikt verboten sind. Leider wurden die strittigsten Sektoren aus der Vereinbarung ausgeklammert, so daß dieses besonders sensitive Problem noch nicht als gelöst gelten kann.

Die Bestimmungen über regionale Handelsabkommen erweitern zwar die Notifizierungspflicht und damit auch die Transparenz der Verfahren. Aber einen Beitrag zu einer Einschränkung von regionalen Handelsabkommen, die die multilateralen Handelsregeln verletzen, leisten sie nicht.

Da die WTO weitreichende Kompetenzen erhalten hat, die auch handelsrelevante nationale Regelungen beeinflussen, sollten die WTO-Verfahren in Zukunft für die Öffentlichkeit und die nationalen Parlamente transparenter sein. Vor allem die Streitschlichtungsverfahren sollten - nationaler Rechtssprechung vergleichbar - öffentlich zugänglich sein. Damit würde das Vertrauen in die WTO gestärkt und das Mißtrauen gegenüber einer anonymen Bürokratie abgebaut. Gleichzeitig erführen die WTO-Entscheidungen eine stärkere Legitimierung.

Insgesamt stellt der Übergang vom GATT-Regime zur Welthandelsorganisation jedoch einen bedeutenden Fortschritt dar, der Handelshemmnisse beseitigt und den Protektionismus erschwert. Es sollte deshalb im Interesse der Bundesrepublik liegen, die WTO zu unterstützen, ihre Regeln einzuhalten und ihre Weiterentwicklung zu fördern.

Abkürzungsverzeichnis

CTE	Committee on Trade and Environment Ausschuß für Handel und Umwelt der WTO
CVD	Countervailing Duty Ausgleichszoll
DSB	Streitschlichtungsstelle
DSM	Dispute Settlement Mechanism Streitschlichtungsmechanismus
EU	Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FT	Financial Times
GATS	General Agreement on Trade in Services Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
HB	Handelsblatt
ICDA	International Coalition for Development Action Internationale Koalition für Entwicklungsvorgänge
ILO	International Labor Organization Internationale Arbeitsorganisation
ITO	International Trade Organization Internationale Handelsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
LLDCs	die am wenigsten entwickelten Länder
MTAs	Multilateral Trade Agreements Multilaterale Handelsabkommen
MTO	Multilateral Trade Organization Multilaterale Handelsorganisation
NAFTA	North American Free Trade Agreement Nordamerikanisches Freihandelsabkommen

NGO	Non Governmental Organization Nichtregierungsorganisation
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMAs	Orderly Market Agreements Ordentliche Marktabkommen
OTC	Organization for Trade Cooperation Organisation für Handelszusammenarbeit
PTA	Plurilateral Agreement Plurilaterales Abkommen
SZ	Süddeutsche Zeitung
TPRB	Trade Policy Review Body Überprüfungsausschuß für Handelspolitik
TPRM	Trade Policy Review Mechanism Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitik
TRIMS	Trade Related Investment Measures Handelsrelevante Investitionsmaßnahmen
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNO	United Nations Organization Vereinte Nationen
USPIT	U.S. Policy Information and Texts
VERs	Voluntary Export Restraints Freiwillige Exportselbstbeschränkungsabkommen
VN	Vereinte Nationen
WIPO	World Intellectual Property Organization Weltorganisation für geistiges Eigentum
WP	Washington Post
WSJE	Wall Street Journal Europe