

ABHANDLUNGEN

Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung

Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT

*Peter-Tobias Stoll*¹

- I. Die Verhandlungen
 - A. Ursprünge und Mandat
 - B. Themen und Verfahren
 - C. Verlauf der Verhandlungen
- II. Der "Final Act" und seine Inkraftsetzung
 - A. Das WTO-Übereinkommen
 - B. Die Ministererklärungen und -entscheidungen
 - C. Zeichnung, Annahme und Inkraftsetzung
- III. Die neue institutionelle und rechtliche Ordnung des GATT bzw. der WTO

¹ Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: BISD = Basic Instruments and Selected Documents; DSB = Dispute Settlement Body; DSU = Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes; EA = Europa Archiv; ECOSOC = Economic and Social Council; EuZW = Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht; GATS = General Agreement on Trade in Services; GATT = General Agreement on Tariffs and Trade; GRUR Int. = Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil; IATA = International Air Transport Association; ICITO = Interim Commission for the International Trade Organization; ILM = International Legal Materials; ITO = International Trade Organization; JWTL = Journal of World Trade Law; NUR = News of the Uruguay Round; PVÜ = Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums; RBÜ = Revidierte Berner Übereinkunft; TPRB = Trade Policy Review Body; TPRM = Trade Policy Review Mechanism; TRIMs = Trade-Related Aspects of Investment Measures; TRIP-Abkommen = Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; TRIPs = Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; UNTS = United Nations Treaty Series; U.S.C. = United States Code; USTR = United States Trade Representative; WIPO = World Intellectual Property Organization; WTO-Übereinkommen = Agreement Establishing the World Trade Organization; WTO = World Trade Organization; YUN = Yearbook of the United Nations.

- A. Aufgaben, Funktionen und Aufbau der WTO
- B. Die neue Rechtsordnung: das GATT 1994, multilaterale und plurilaterale Handelsübereinkommen
- IV. Die Durchsetzungsmechanismen: Streitschlichtung und "Trade Policy Review"
 - A. Der alte und neue Streitschlichtungsmechanismus
 - 1. Verhandlungen, Grundentscheidungen und vorläufige Anwendung
 - 2. Das "Dispute Settlement Understanding"
 - B. Der "Trade Policy Review Mechanism" – Einführung eines Berichtssystems als Durchsetzungselement
- V. Der Marktzugang: Grundanliegen des GATT
 - A. Zollabbau
 - B. Die Einbeziehung von nichttarifären Handelshemmnissen in die Konzessionsverhandlungen
 - C. Modifikation von Konzessionslisten
 - D. Verbesserte Regelungen für den Warenverkehr und die Zollabfertigung
 - E. Das "Agreement on Technical Barriers to Trade"
- VI. Landwirtschaft und Textilien: Integration von Sektoren in das GATT
 - A. Die Regelungen für die Landwirtschaft
 - 1. Das Übereinkommen über die Landwirtschaft
 - 2. "Agreement on the Application of Sanitary and Phyto-Sanitary Measures"
 - B. Das Übereinkommen über Textilien und Bekleidung
- VII. Zahlungsbilanzmaßnahmen, Schutzklausel und Waiver: Korrektur des Regel-Ausnahme-Verhältnisses des GATT
 - A. "Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994"
 - B. "Understanding in Respect of the Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994"
 - C. "Agreement on Safeguards"
- VIII. Dumping und Subventionen: besserer Schutz gegen Handels- und Wettbewerbsverzerrungen
 - A. Das "Agreement on Implementation of Art. VI of GATT 1994"
 - B. Das "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures"
- IX. Sonderfragen: regionale Wirtschaftsintegration und Staatshandelsunternehmen
- X. Neue Elemente für die Welthandelsordnung
 - A. Die Investitionsmaßnahmen
 - B. Die "Trade Related Aspects of Intellectual Property" – das geistige Eigentum in der Uruguay-Runde des GATT
 - 1. Das TRIP-Abkommen im einzelnen
 - 2. Die materiellen Standards zum Schutze des geistigen Eigentums
 - 3. Die Durchsetzung des geistigen Eigentums
 - C. Eine neue Handelsordnung für Dienstleistungen
 - 1. Die Verhandlungen
 - 2. Das "General Agreement on Trade in Services"
- XI. Die offenen Fragen: Wettbewerb, Umwelt und soziale Standards
- XII. Beurteilung

Am 15. April 1994 haben die Vertreter von 111 Staaten in Marrakesch, Marokko, nach mehr als sieben Jahren Verhandlungen die Schlußakte der

GATT-Uruguay-Runde gezeichnet.² Einberufen, um eine tiefe Krise³ des GATT⁴ Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre zu überwinden, hat die Uruguay-Runde nicht nur zu bemerkenswerten Zollsenkungen, sondern

² Siehe zur Zeichnung und Inkraftsetzung unten, unter II.C., S. 255ff. und zum Verlauf der Verhandlungen unten, unter I.C., S. 250f. Der Text der Schlussakte ist, überwiegend auch in einer amtlichen deutschen Übersetzung, nach Abschluß des Manuskripts mit den Bundestagsdrucksachen 12/7655 (neu) und 12/7986 zusammen mit einer Denkschrift der Bundesregierung, BT-Drs. 12/7655 (neu), 335ff. veröffentlicht worden. Zur Uruguay-Runde: Terence P. Stewart (Hrsg.), *The GATT Uruguay Round, A Negotiating History (1986–1992)*, 3 vols. (Deventer, Boston, 1994); Benno Engels (Hrsg.), *Weiterentwicklung des GATT durch die Uruguay-Runde?* (Hamburg, 1992); J. Michael Finger/Andrzej Olechowski (Hrsg.), *The Uruguay Round, A Handbook for the Multinational Trade Negotiations*, A World Bank Publication, The World Bank (Washington D.C., 1987); Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott, *Trading for Growth: The Next Round of Trade Negotiations* (Washington D.C., 1985); Knut Ipsen/Ulrich R. Haltern, *Reform des Welthandelssystems? Perspektiven zum GATT und zur Uruguay-Runde* (Frankfurt/M., Bern, New York, 1991); Christoph Bail, *Das Profil einer neuen Welthandelsordnung: Was bringt die Uruguay-Runde?* Teil 1 und 2, *EuZW* 1990, 433–444 bzw. 465–475; Thomas Oppermann/Marc Beise, *Chancen für eine neue Welthandelsordnung? Endphase der Uruguay-Runde und Zukunft des GATT*, *EA* 46 (1991), 449–460; Ernst-Ulrich Petersmann/Meinhard Hilf (Hrsg.), *The New GATT-Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Problems* (2nd updated ed., Deventer 1991); Jeffrey J. Schott (Hrsg.), *Completing the Uruguay-Round. A Results-Orientated Approach to the GATT Trade Negotiations* (Washington, DC, 1990); Luis Abugattas, *The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Developments and Prospects*, *The University of Miami Inter-American Law Review* 22 (1991), 353–375; Chakravarthi Raghavan, *Recolonization: GATT, the Uruguay Round & the Third World* (London, 1990); Reinhard Rode (Hrsg.), *GATT and Conflict Management. A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime* (Boulder, San Francisco, Oxford, 1990).

³ Siehe unten, I.A., S. 245ff.

⁴ Siehe zum GATT allgemein: Wolfgang Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht* (Heidelberg [etc.], 1990); Frieder Roessler, *The Scope, Limits and Function of GATT legal System*, *World Economy* 8 (1985), 285–298; Richard Senti, *GATT. System der Welthandelsordnung* (Zürich, 1986); Kenneth R. Simmonds/Brian H. W. Hill, *Law and Practice under GATT* (New York, London, Rome, 1990) (loose-leaf); Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy. The General Agreement on Tariffs and Trade and its Impact on National Commercial Policies and Techniques* (London, 1965); Kenneth W. Dam, *The GATT, Law and International Economic Organization* (Chicago, London, 1970); Robert E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy* (New York, Washington, London, 1975; 2nd ed. Salem, New Hampshire, 1990); Robert E. Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System* (London, 1987); John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (Indianapolis, Kansas City, New York, 1969); ders., *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge, Mass./London, 1989, Second Printing 1990); Günther Jaenicke, *Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen. Rechtsgrundlagen und Rechtsprobleme*, *Archiv des Völkerrechts* 7 (1957/58), 371–420; Oliver Long, *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System* (Dordrecht, 1985 [reprint 1987]).

auch zu einer grundsätzlichen institutionellen und materiellen Neuordnung und Erweiterung des Welthandelssystems geführt. Wenn auch die Umsetzung des außerordentlich komplizierten und umfangreichen Schlußdokuments noch Jahre in Anspruch nehmen wird, so läßt sich jetzt schon sagen, daß die Uruguay-Runde alle bisherigen GATT-Runden⁵ an Bedeutung überragt. Darüber hinausgehend lassen sich deutliche Parallelen zu der im Jahre 1947 auf der vom ECOSOC einberufenen Konferenz über Handel und Beschäftigung beschlossenen Havanna Charter ziehen, die den Versuch unternommen hatte, eine umfassende rechtliche und institutionelle Ordnung des Welthandels zu schaffen.⁶ Eine umfassende Analyse des in seinem veröffentlichten Teil⁷ mehr als vierhundert Seiten zählenden Schlußdokuments aus juristischer und ökonomischer Sicht hat kaum erst begonnen.⁸ Die nachfolgende Darstellung soll einen ersten Überblick bieten.

⁵ Genf – 1947, Annecy – 1949, Torquay – 1950/51, Genf – 1955/56, Genf – 1961/62 (Dillon-Runde), Genf – 1964/1967 (Kennedy-Runde), Genf – 1973/1979 (Tokio-Runde).

⁶ United Nations Conference on Trade and Employment, Havana, Final Act, E/Conf.2/78 v. 24.3.1948; Havana Charter for an International Trade Organization, E/Conf.2/78 v. 21.11.1947; Günther Jaenicke, Stichwort: "Havana Charter", in: Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Inst. 8, 260–264.

⁷ Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Marrakech, 15 April 1994, GATT Secretariat, Genf, 1994. Siehe auch: GATT, *The Final Act of the Uruguay Round*, Press Summary, GATT Doc. NUR 080 v. 14.12.1993; GATT, *The Final Act of the Uruguay Round: A Summary*, International Trade Forum 1 (1994), 4–21. Insgesamt umfaßt das Dokument mit allen seinen Anhängen und Konzessionslisten 22.000 Seiten, siehe "Welthandelsabkommen läßt Streitfragen offen", *Süddeutsche Zeitung* vom 16./17.4.1994, 34.

⁸ Gardner Patterson/Eliza Patterson, *The Road from GATT to WTO*, *Minnesota Journal of Global Trade* 3 (1994), 35–59; Franz Blankart, *Das Ergebnis der Uruguay-Runde: ein historischer Markstein, Schlußstein oder Startblock?*, *Außenwirtschaft* 49 (1994), 17–29; Ernst-Ulrich Petersmann, *Why Do Governments Need the Uruguay Agreement, NAFTA and the EEA?*, *Außenwirtschaft* 49 (1994), 31–55; Paul Waer/Edwin Vermulst, *EC Anti-Dumping Law and Practice after the Uruguay-Round*, *JWTL* 28 (1994), No. 2, 5–21; Palitha T. B. Kohona, *Dispute Resolution under the World Trade Organization. An Overview*, *JWTL* 28 (1994), No.2, 23–47.

I. Die Verhandlungen

A. Ursprünge und Mandat

Die Ursprünge der Uruguay-Runde reichen bis in das Jahr 1982 zurück, in dem auf der 38. Sitzung der Ministerkonferenz des GATT unter Federführung der USA eine neue GATT-Runde eingeleitet werden sollte. Diese Sitzung fand im Zeichen einer deutlichen Krise der Welthandelsordnung statt.⁹ Sie läßt sich als Erosion des Ordnungsanspruches beschreiben, die vielschichtige Ursachen hatte und zum Teil als Ausdruck einer mangelnden Reformfähigkeit des GATT in der Vergangenheit verstanden werden kann. Diese Erosion des Ordnungsanspruches kam in vielen Aspekten zum Ausdruck. So wurde zunehmend der provisorische Charakter des GATT als Institution und Rechtsordnung spürbar.¹⁰ Die mit der Tokio-Runde hinzugefügten Kodizes führten zu einer Zersplitterung oder besser gesagt "Balkanisierung"¹¹ der Rechtsgrundlagen. In der Praxis erwiesen sich eine Reihe von Regelungen als schwach und wurden zum Schaden der Zielsetzung des Allgemeinen Abkommens immer weiter ausgedehnt bzw. eingeschränkt.¹² Darüber hinaus war eine Konkretisierung in vielen Bereichen erforderlich.¹³ Die allein auf dem Streitlichtungsmechanismus mit seinen Panel-Verfahren beruhende Durch-

⁹ Siehe dazu: Jagdish Natwarlal Bhagwati, *The World Trading System at Risk* (New York, 1991); J. Michael Finger/Sam Laird, *Protection in Developed and Developing Countries – An Overview*, JWTL 21 (1987), N. 6, 9–23; Josef Molsberger/Angelos Kotios, *Ordnungspolitische Defizite des GATT*, ORDO 41 (1990), 93–115. Später sollte es in dem sogenannten Midterm-Review der Uruguay-Runde (bei Anm. 43) dazu heißen: "The decision to launch the Uruguay Round of multilateral trade negotiations was taken against a background of large external imbalances in the major industrial economies, instability in the international monetary system, growing protectionist pressures, and acute debt servicing difficulties in a number of countries, particularly developing countries ...", siehe Midterm Review Agreements vom April 1989, NUR 027 v. 24.4.1989, unter "Functioning of the GATT System" abgedruckt bei Ipsen/Halter (Anm. 2), Anhang VIII, 167 ff.

¹⁰ John H. Jackson, *Reflections on Restructuring the GATT*, in: Schott (Anm. 2), 205–224 (207). Zur Erosion der Rechtsordnung des GATT siehe auch: Benedek (Anm. 4), 451 ff.

¹¹ Siehe im einzelnen unten, bei Anm. 107.

¹² Siehe dazu unten, unter VII.B, S. 294 (Waiver), unter VII.C, S. 294 ff. (Schutzmaßnahmen), unter IX, S. 301 ff. (Freihandelszonen) und allgemein der Themenkreis der "GATT Articles", oben, unter I. B nach Anm. 24.

¹³ Siehe dazu unten, V.E, S. 283 (technische Handelshemmnisse) und VIII, S. 296 ff. (Dumping und Subventionen).

setzung erwies sich als unzureichend.¹⁴ Diese Defizite verstärkten die Tendenz, Fragen des Handels und Konflikte außerhalb des GATT zu regeln und auszutragen, und führten damit zu einer weiteren Erosion. In manchen Sektoren, so bei den landwirtschaftlichen Produkten und Textilien, unterlag der Handel praktisch Sonderordnungen, die sich in einer lange zurückreichenden Entwicklung etabliert hatten und gravierende Handelshemmnisse mit sich brachten. Sogenannte Grauzonenmaßnahmen, insbesondere Selbstbeschränkungsabkommen und die sogenannten "Orderly Market Agreements" führten zu einer Regelung von Handelsfragen außerhalb des GATT und abweichend von seinen Grundsätzen und Zielen.¹⁵ Schließlich wurde § 301 des amerikanischen Handelsgesetzes zum Symbol für eine Handelspolitik, die mit der Androhung von Handelssanktionen auf unilateralem Wege und außerhalb des GATT der Interessendurchsetzung diene.¹⁶ Daneben stellten neue Entwicklungen die Handelsordnung vor neue Aufgaben. Dazu gehörte die Regelung des wachsenden Dienstleistungssektors ebenso wie die Frage der ausländischen Investitionen und der Schutz des geistigen Eigentums.¹⁷

In dieser Situation legten die USA einen weitreichenden und ehrgeizigen Plan für die einzuleitende neue GATT-Runde vor, der u.a. die Thematik der Dienstleistungen, des Schutzes geistigen Eigentums und eine Regelung der Investitionsmaßnahmen einschloß. Diese offensichtlich durch die besonderen Interessen der USA geprägten Vorstellungen stießen auf deutlichen Widerstand der Entwicklungsländer, die für sich selbst

¹⁴ Siehe unten, IV.A, bei Anm. 121 ff. und IV.B, bei Anm. 143.

¹⁵ Siehe unten, VII.C, bei Anm. 193.

¹⁶ Die mit dem Kürzel "301" bezeichnete Handelspolitik der Vereinigten Staaten beruht auf erweiterten Kompetenzen der USTR und des Präsidenten, die sich aus den Vorschriften des § 301 ff. des amerikanischen Trade Act ergeben und im wesentlichen mit dessen Novellierung durch den Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 (Public Law 100-418 v. 23.8.1988, abgedruckt in ILM 28 [1989], 31 ff.) eingeführt worden sind. Siehe dazu unten bei Anm. 123 und 139 (Handelssanktionen) und Anm. 315 f. (soziale Standards) und John H. Barton/Bart S. Fisher, Introductory Note, ILM 28 (1989), 15-30; Jagdish N. Bhagwati/H.T. Patrick (Hrsg.), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System* (London, 1990), Eberhard Grabitz/Armin von Bogdandy, *U.S. Trade Barriers: A Legal Analysis* (Munich [etc.], 1991). Zu ähnlichen Entwicklungen in der EG siehe: Dirk Petermann, Sec. 301 des US-amerikanischen Trade Act von 1974 und das neue handelspolitische Instrument der EG (Heidelberg, 1989); M.I.B. Arnold/M.C.E.J. Bronckers, *The EEC New Trade Policy Instrument (Regulation 2641/84): Some Comments on its Application*, JWTL 22 (1988), N. 6, 19-38; Frank Schoneveld, *The European Community Reaction to the "Illicit" Commercial Trade Practices of Other Countries*, JWTL 26 (1992), April 1992, 17-34.

¹⁷ Siehe unten, X, S. 303 ff.

in diesen neuartigen Regelungsvorschlägen keine Vorteile sehen konnten und in erster Linie die Wiederherstellung der Wirksamkeit der klassischen Ordnungsfunktionen des GATT anmahnten. Begleitet von großer Skepsis bei allen beteiligten Staaten wurde der Verhandlungsprozeß fortgesetzt. Schließlich gelang es im Jahre 1985, einen Vorbereitungsausschuß einzuberufen, der eine neue GATT-Runde vorbereiten und seine Ergebnisse auf der Ministertagung in Punta del Este im Jahre 1986 vorlegen sollte. Auf dieser Ministertagung gelang es, die nach dem Gaststaat der Ministerkonferenz als Uruguay-Runde bezeichnete neue Verhandlungsrunde des GATT einzuleiten.

Das am 20. September 1986¹⁸ in Form einer Ministererklärung verabschiedete Mandat ist in vieler Hinsicht bemerkenswert. Zunächst gliedert es sich in zwei Teile, die sich im Hinblick auf die Form der Beschlußfassung unterscheiden: Der erste größere Teil bezieht sich auf Verhandlungen über den Handel mit Gütern und nennt als beschlußfassendes Organ die Vertragsschließenden Teile des GATT. Der zweite Teil des Mandats betrifft die Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen und ist nach seinem Wortlaut nicht als Beschluß der vertragsschließenden Teile, sondern als solcher der anwesenden Minister gekennzeichnet.¹⁹ Der Grund für diese Besonderheit liegt darin, daß insbesondere die Entwicklungsländer starke Einwände gegen die Einbeziehung von Dienstleistungen erhoben hatten, weil nach ihrer Ansicht das GATT in seiner herkömmlichen Form als Rechtsgrundlage für die Befassung mit Dienstleistungen nicht ausreichte.

Die damit eingeleiteten Verhandlungen standen allen vertragsschließenden Parteien, den Staaten, die dem GATT vorläufig beigetreten sind, sowie denjenigen, die das GATT auf einer *de facto*-Basis anwenden, offen.²⁰ In eingeschränktem Umfang konnten sich auch Staaten beteiligen, die den vertragsschließenden Parteien ihre Absicht notifiziert hatten, dem GATT beizutreten.²¹

¹⁸ Doc GATT/1395 v. 25.9.1986; Ministerial Declaration on the Uruguay Round, Min. Dec. 20.9.1986 No. 86-1572, in deutscher Übersetzung abgedruckt in EA 42 (1987), D 167, 20.09.86.

¹⁹ Der 1. Satz des 2. Teils lautet "Ministers also decided, as part of the multilateral trade negotiations, to launch negotiations on trade in services", siehe dazu unten, X.C.1., S. 321 ff.

²⁰ Teil I, F (a) des Mandats.

²¹ Nach (b) standen allerdings die Verhandlungen über die Änderung oder Anwendung von GATT-Regeln bzw. die Einführung neuer Regelungen nur den Vertragsschließenden Parteien offen.

B. Themen und Verfahren

Nach dem Mandat der Uruguay-Runde läßt sich die Vielzahl der verhandelten Themen zu fünf, nicht streng systematisierten Einzelementen gruppieren. Dies sind:

1.) Zölle ("tariffs") und nichttarifäre Handelshemmnisse ("non-tariff measures")²²,

2.) besondere Sektoren: tropische Produkte ("tropical products")²³, Rohstoffprodukte ("natural-resource-based products")²⁴, Landwirtschaft ("agriculture"), Textilien ("textiles and clothing"),

3.) die Reform der herkömmlichen Regeln des GATT: einzelne Artikel des GATT ("GATT articles"), Schutzmaßnahmen ("safeguards"), GATT-Kodizes ("MTN agreements and arrangements"), Subventionen und Ausgleichszölle ("subsidies and countervailing duties"), Streitschlichtung ("dispute settlement"),

4.) neue Elemente der Welthandelsordnung: Investitionsmaßnahmen ("trade-related investment measures, TRIMs"), Schutz geistigen Eigentums ("trade-related aspects of intellectual property rights including trade in counterfeit goods, TRIPs") und Dienstleistungen (Trade in Services),²⁵ und

5.) das Funktionieren des GATT-Systems ("Functioning of GATT, FOGs")²⁶ als allgemeine verhandlungsleitende Maxime mit drei konkretisierten Elementen: (1) Verbesserung der Überwachungsfunktion des GATT durch regelmäßige Untersuchung der Handelspolitik der Staaten, (2) Verbesserung des Willensbildungsmechanismus des GATT und (3) Verbesserung der Abstimmung der internationalen Wirtschaftspolitik durch Verbesserung der Zusammenarbeit mit den internationalen Währungs- und Finanzinstitutionen (Weltbank, Weltwährungsfonds).

Das Mandat enthält daneben ausführliche Regelungen über das Verfahren und – noch weitergehend – darüber, wie sich die Staaten während der laufenden Verhandlungen handelspolitisch verhalten sollten. Zu den Verfahrensgrundsätzen gehörten das Transparenzprinzip²⁷, das den auf der Tokio-Runde häufig praktizierten Geheimverhandlungen zwischen einzelnen Staaten entgegenwirken sollte²⁸, und das Prinzip der Ein-

²² Siehe unten, V.A, S. 279 ff.

²³ Siehe unten, V.A, bei Anm. 150.

²⁴ Siehe unten, a.a.O.

²⁵ Teil II. des Mandats.

²⁶ Teil I. E des Mandats.

²⁷ Teil I. B (i) des Mandats.

²⁸ Mit diesem "Transparenzprinzip" wurde die Lehre aus der Tokio-Runde gezogen, bei der sich mehrfach die wichtigen Handelsnationen zu Geheimverhandlungen zurückge-

heit von Verhandlung und Verhandlungsergebnissen ("single undertaking")²⁹. Dieses Prinzip der Einheit der Verhandlungen und ihres Ergebnisses sollte verhindern, daß einzelne Teile je nach Interessen der beteiligten Staaten aus den Verhandlungen herausgenommen oder isoliert zu einem Ergebnis geführt werden könnten. Daneben war ausdrücklich vorgesehen, einzelne vorzeitig erzielte Ergebnisse bereits während der Verhandlungen im Sinne einer vorläufigen Anwendbarkeit umzusetzen.³⁰

In den verhandlungsbegleitenden handelspolitischen Pflichten der Staaten kommt zum Ausdruck, daß die Uruguay-Runde von einem weitreichenden Reformansatz getragen war. Der das Mandat der Uruguay-Runde tragende Reformwille sollte unmittelbar wirksam werden. Deshalb sollte schon verhandlungsbegleitend die besorgniserregende Entwicklung zu GATT-widrigen handelsbeschränkenden und -verzerrenden Maßnahmen zum Stillstand ("standstill"³¹) gebracht und eine Umkehr vollzogen werden ("roll-back").³² Diese Pflicht zum Abbau GATT-widriger Handelshemmnisse – der "roll-back" – sollte auf der Grundlage von Konsultationen zwischen den beteiligten Staaten fortschreitend ("progressive implementation") durchgesetzt werden. Im Sinne eines besonderen Übermaßverbots verpflichteten sich die Staaten, die Ausübung ihrer Rechte aus dem GATT und den entsprechenden Regelungen auf das notwendige Maß zu beschränken.³³ Das Gebot, keine Maßnahmen zu ergreifen, um die eigene Verhandlungsposition zu verbessern³⁴ oder den Abbau von Handelshemmnissen von Zugeständnissen abhängig zu machen³⁵, sollte

zogen hatten und anschließend die anderen Verhandlungsparteien vor vollendete Tatsachen stellten, Ipsen/Halter (Anm. 2), 47.

²⁹ Teil I. B (ii) des Mandats.

³⁰ Teil I. B (ii) des Mandats, siehe dazu unten bei Anm. 78.

³¹ Im Sinne eines "standstill" verpflichteten sich die Staaten, mit Beginn der Verhandlungen und bis zu ihrer formellen Beendigung keine handelsbeschränkenden oder handelsverzerrenden Maßnahmen zu ergreifen, die mit den Regelungen des GATT oder der im Rahmen des GATT vereinbarten Übereinkommen unvereinbar sind, Teil I, C des Mandats unter "Standstill", (ii).

³² Danach verpflichten sich die Staaten, schon während der laufenden Verhandlungen und bis zu ihrem Abschluß alle handelsbeschränkenden oder handelsverzerrenden Maßnahmen abzubauen, die mit dem GATT nicht vereinbar sind, Teil I, C des Mandats unter "Rollback", (i).

³³ Teil I. C des Mandats unter "Standstill", (ii) lautet: "... not to take any trade restrictive or distorting measure in the legitimate exercise of its GATT rights, that would go beyond that which is necessary to remedy specific situations, as provided for in the General Agreement and the Instruments ...".

³⁴ Teil I. C des Mandats., unter "Standstill", (iii).

³⁵ Teil I. C des Mandats, unter "Rollback", (iii).

verhandlungstaktische Nebenwirkungen vermeiden. Im Hinblick auf diese Pflichten haben sich die Staaten im Mandat der Uruguay-Runde einer multilateralen Überwachung unterworfen.³⁶

Für die umfangreichen Verhandlungen wurde eine besondere institutionelle Struktur geschaffen, an deren Spitze ein eigens eingesetzter Ausschuß für Handelsverhandlungen (Trade Negotiations Committee) stand. Darunter wurden drei wesentliche Verhandlungsorgane eingerichtet: das Überwachungsorgan für "standstill" und "roll-back" ("Surveillance Body", SB), die Verhandlungsgruppe für Waren (Group of Negotiations on Goods, GNG)³⁷ und eine für Dienstleistungen (Group of Negotiations on Services, GNS). Die Verhandlungsgruppe für Waren hatte 14 Unterorgane.³⁸

C. Verlauf der Verhandlungen

Der Zeitplan der Konferenz war zunächst auf vier Jahre angelegt³⁹ und orientierte sich unter anderem an dem "Fast track"-Verfahren der USA.⁴⁰ Die Verhandlungen liefen zügig an. Zunächst wurden Verhandlungspläne aufgestellt (Oktober 1986 bis Januar 1987), auf deren Grundlage in einer einjährigen Initialphase die Themen und Positionen präzisiert wurden. Diese Phase schloß im Februar 1988 mit dem Beschluß, bereits für Dezember eine in dieser Form neuartige "Halbzeitkonferenz", die *Mid-term Review Conference*, nach Montreal einzuberufen. Auf dieser Konferenz wurden eine Reihe von Einzelergebnissen erzielt. Aufgrund unüberwindlicher Meinungsverschiedenheiten im Hinblick auf die Agrarfragen⁴¹ und erheblicher Kontroversen über das geistige Eigentum, den Textilhandel und die Selektivität der Schutzmaßnahmen,⁴² endete die im Sinne des "single undertaking" auf eine Einigung in allen Punkten angelegte Konferenz jedoch ohne abschließendes Ergebnis. Erst auf der nächsten Sitzung des TNC im April 1989 kam nach umfangreichen Konsulta-

³⁶ Teil I. C des Mandats: "Surveillance of standstill and rollback".

³⁷ Siehe Teil I. G des Mandats.

³⁸ Siehe dazu Ipsen/Haltern (Anm. 2), 51; Bail (Anm. 2), 435.

³⁹ So das ursprüngliche Mandat, letzter Satz des einführenden Absatzes der Ministererklärung (Anm. 18).

⁴⁰ Siehe dazu unten bei Anm. 79.

⁴¹ Im Sinne einer Nulllösung forderten die USA bis zum Jahre 2000 den Abbau aller handelsverzerrenden Agrarsubventionen, was für die EG unannehmbar war, Bail (Anm. 2), 436.

⁴² Siehe unten, X.C bei Anm. 247ff. (geistiges Eigentum), VI.B, S. 290f. (Textilien) und VII.C bei Anm. 195 (Schutzmaßnahmen).

tionen des Generalsekretärs in Form der sogenannten "Mid-Term Agreements" eine Einigung zustande, die entscheidende Fortschritte erkennen ließ und den gesamten weiteren Verhandlungsprozeß positiv beeinflusste.⁴³ Für die weiteren Verhandlungen sah der TNC Ende Juli 1989 ein Vorgehen in drei Phasen vor: Vorlage sämtlicher Vorschläge bis Ende 1989, Verhandlung der Grundzüge bis Juli 1990 und juristische Fassung und Überarbeitung der Ergebnisse bis Dezember 1990. Ein unauflösbarer Streit über Agrarfragen und insbesondere die EG-Agrarpolitik führte zum Scheitern der Ende 1990 zum Abschluß der Uruguay-Runde nach Brüssel einberufenen Ministerkonferenz.⁴⁴ Nach der Veröffentlichung eines umfassenden Vorschlages der nach dem damaligen Generalsekretär des GATT den Namen "Dunkel Draft" trägt,⁴⁵ schien Anfang 1992 ein Abschluß der Runde wiederum zum Greifen nahe. Erst Ende des Jahres 1992 konnten sich jedoch die Vereinigten Staaten und die Europäische Gemeinschaft über Agrarfragen verständigen. Aufgrund einer Reihe von Schwierigkeiten und Problemen nahm der endgültige Abschluß jedoch noch ein weiteres Jahr in Anspruch. Am 16. Dezember 1993 konnten schließlich die Verhandlungen in Genf förmlich abgeschlossen werden. Die feierliche Zeichnung der Schlußakte und des Abkommens über die Errichtung einer Welthandelskonferenz fand schließlich am 15. April 1994 in Marrakesch statt.

II. Der "Final Act" und seine Inkraftsetzung

Die Schlußakte enthält neben einer kurzen Einführung (Teil I) das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (Agreement Establishing the World Trade Organization, im folgenden: WTO-Übereinkommen) mit seinen Anhängen, das insgesamt 300 Seiten umfaßt (Teil II), und einige Entscheidungen und Erklärungen der Ministerkonferenz (Teil III).

⁴³ Bail (Anm. 2), 436. Michael Borchmann, GATT: Uruguay-Runde in entscheidender Phase, *EuZW* 1990, 339–341 (340f.); siehe zu den Midterm Agreements oben, Anm. 9.

⁴⁴ Siehe im einzelnen Jörg Reblin, *Das GATT und der Weltagrarhandel* (Hamburg, 1993), 244ff.

⁴⁵ Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Doc. MTN.TNC/W/FA v. 20.12.1991, abgedruckt in: Institute for International Legal Information, "The Dunkel Draft" from the GATT Secretariat (Buffalo, New York, 1992).

A. Das WTO-Übereinkommen

Das WTO-Übereinkommen ist das Kernstück der GATT-Uruguay-Runde. Das Abkommen selbst legt mit 16 Artikeln und einem Anhang in knapper Form die Grundlagen für eine neue Welthandelsordnung, die aus einer zu gründenden Welthandelsorganisation (World Trade Organization) und einer neuen Rechtsordnung besteht. Diese setzt sich aus dem GATT in revidierter Form, das zur Unterscheidung nunmehr als GATT 1994 bezeichnet wird,⁴⁶ und einer Reihe weiterer Handelsverträge zusammen. Die Besonderheit dieses Abkommens liegt darin, daß in sechs – jeweils wieder unterteilten Anhängen – auf fast 400 Seiten alle auf der Uruguay-Runde ausgehandelten Konzessionen und Regelungen als integraler Bestandteil in dieses Übereinkommen einbezogen sind.

Dazu gehören:

1.) unter dem Begriff der multilateralen Übereinkommen über den Handel mit Gütern ("Multilateral Agreements on Trade in Goods, Anhang 1A)

a.) als erste Untergruppe unter dem Titel "General Agreement on Tariffs and Trade 1994", sechs jeweils in die Form eines "Understanding on the Interpretation" gefaßte Interpretationserklärungen zu einzelnen Artikeln des GATT. Sie betreffen die Einbeziehung von nichttarifären Handelshemmnissen in den Zugeständnislisten (Art. II:1(b))⁴⁷, Staatshandelsunternehmen (Art. XVII)⁴⁸, Importbeschränkungen aus Zahlungsbilanzgründen (Art. XII, XVIII:B)⁴⁹, Freihandelszonen und Zollunionen (XXVI)⁵⁰, Waiver (XXV)⁵¹ und die Abänderung von Zugeständnissen (XXVIII)⁵² (Anhang 1 A 1 a–f).

⁴⁶ Das herkömmliche GATT als Rechtsordnung und Institution wird zur Abgrenzung als GATT 1947 bezeichnet, siehe Art. II:4 des WTO-Übereinkommens.

⁴⁷ Understanding on the Interpretation of Article II:1(b) of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, V.B, S. 280.

⁴⁸ Understanding on the Interpretation of Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, IX, S. 301 ff.

⁴⁹ Understanding on the Balance-of-Payments Provision of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, VII.A, S. 293.

⁵⁰ Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, IX, S. 301 ff.

⁵¹ Understanding in Respect of Waivers of Obligations of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, VII.B, S. 294.

⁵² Understanding on the Interpretation of Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten V.C, S. 280.

b.) das "Marrakech Protocol to the General Agreement on Tariffs and Trade 1994", das die Konzessionslisten enthält⁵³,

c.) zwölf als Agreement ausgewiesene vertragliche Regelungen über Landwirtschaft⁵⁴, gesundheitspolizeiliche Maßnahmen⁵⁵, Textilien⁵⁶, technische Handelshemmnisse⁵⁷, Investitionsmaßnahmen⁵⁸, Dumping und Antidumpingzölle⁵⁹, Zollwertfestsetzungen⁶⁰, Preshipment Inspection⁶¹, Ursprungsregelungen⁶², Importlizenzen⁶³, Subventionen und Ausgleichszölle⁶⁴ und Schutzmaßnahmen⁶⁵,

2.) ein Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen mit seinen Anhängen⁶⁶,

3.) das Übereinkommen über die handelsrelevanten Aspekte des geistigen Eigentums⁶⁷ (Anhang 1C),

4.) ein Understanding über die Streitschlichtung⁶⁸ (Anhang 2),

5.) ein Papier über den "Trade Policy Review Mechanism" (Anhang 3), und

⁵³ Das Protokoll hat fünf Anhänge. Dies sind: "Agricultural Products – Tariff Concessions on a Most-Favoured Nation Basis" (Appendix I Section A), "Agricultural Products – Tariffs Quotas" (Appendix I Section B), "Tariff Concessions on a Most-Favoured Nation Basis on Other Products" (Appendix II), "Preferential Tariff – Part II of Schedules (Appendix III)", "Concessions on Non-Tariff Measures – Part III of Schedules" (Appendix IV), "Agricultural Products: Commitments Limiting Subsidization – Part IV of Schedules" (Appendix V), mit den Teilen "Domestic Support: Total AMS Commitments" (Section I), "Export Subsidies: Budgetary Outlay and Quantity Reduction Commitments" (Section II), "Commitments Limiting the Scope of Export Subsidies" (Section III).

⁵⁴ Agreement on Agriculture, siehe unten, VI.A.1., S. 285 ff.

⁵⁵ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, siehe unten, VI.A.2., S. 288 ff.

⁵⁶ Agreement on Textiles and Clothing, siehe unten, VI.B., S. 290 ff.

⁵⁷ Agreement on Technical Barriers to Trade, siehe unten, V.E., S. 283.

⁵⁸ Agreement on Trade-Related Investment Measures, siehe unten, X.A., S. 304 ff.

⁵⁹ Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, VIII.A., S. 296 ff.

⁶⁰ Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, siehe unten, V.D., S. 281 ff.

⁶¹ Agreement on Preshipment Inspection, siehe unten, V.D., S. 281 f.

⁶² Agreement on Rules of Origin, siehe unten, V.D., S. 282 f.

⁶³ Agreement on Import Licensing Procedures, siehe unten, V.D., S. 283.

⁶⁴ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, siehe unten, VIII.B., S. 299 ff.

⁶⁵ Agreement on Safeguards, siehe unten, VII.C., S. 294 ff.

⁶⁶ General Agreement on Trade in Services and Annexes (GATS) in Annex 1B, siehe unten X.C.2., S. 323 ff.

⁶⁷ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, siehe unten, X.B.1., S. 315 f.

⁶⁸ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), siehe unten, IV.A.2., S. 271 f.

6.) die jetzt als plurilaterale Handelsabkommen bezeichneten vormaligen GATT-Kodizes über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, das öffentliche Auftragswesen, den Handel mit Milchprodukten und Rindfleisch⁶⁹, die lediglich diejenigen Staaten binden, die ihnen angehören (Anhang 4).

B. Die Ministererklärungen und -entscheidungen

Die in Teil III des Final Act aufgeführten Erklärungen und Entscheidungen der Minister betreffen zu einem großen Teil ergänzende und ausführende Regelungen zu dem WTO-Übereinkommen mit seinen einbezogenen Regelungen.⁷⁰

Hervorhebung verdient die "Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries", die den am wenigsten entwickelten Staaten über die in den einzelnen Regelungen enthaltenen Vorrechte hinaus eine weitere Vorzugsstellung einräumt. Mit der "Declaration on the Contribution of the WTO to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking" wird die schon in dem Mandat der Uruguay-Runde angesprochene bessere Abstimmung in der Weltwirtschaftspolitik im Hinblick auf eine

⁶⁹ Plurilateral Trade Agreements: Agreement on Trade in Civil Aircraft, Agreement on Government Procurement, International Dairy Arrangement, International Bovine Meat Agreement. Eine Revision des Kodex über das öffentliche Auftragswesen ist im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde verhandelt und am 15.12.1993 abgeschlossen worden, GATT, International Trade Forum (Anm. 7), 19.

⁷⁰ Hier haben sich zwischen dem Abschluß der Verhandlungen in Genf und der Zeichnung der Schlußakte in Marrakesch noch einige Änderungen ergeben, auf die allerdings in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden kann (vgl. aber Anm. 185, 207, 285). Die Ministerentscheidungen und -erklärungen betreffen die Abkommen über Zollwertfestsetzungen (Anm. 155), technische Handelshemmnisse (Anm. 162), Landwirtschaft (Anm. 169), Textil und Bekleidung (Anm. 185), Dumping (Anm. 207), Subventionen (Anm. 210, 213), Dienstleistungen (Anm. 94, 136, 285, 291, 298, 299, 300, 302) und das DSU (Anm. 129). Es folgt eine Decision on the Accession to the Agreement on Government Procurement, die die Neufassung des Kodex über Regierungskäufe als plurilaterales Handelsübereinkommen betrifft, siehe oben, Anm. 69. Die Entscheidungen sind zum Teil in die Form von Beschlußempfehlungen gefaßt, die sich an die in den einzelnen Abkommen vorgesehenen Organe richten, siehe z.B. unten, Anm. 136, 291. Daneben sind zum Teil weitere Verhandlungsaufträge und die Gründung entsprechender Verhandlungsgruppen vorgesehen, siehe z.B. unten, Anm. 288, 298 f.

Kooperation mit Weltwährungsfonds⁷¹ und Weltbank⁷² konkretisiert. Schließlich sieht die "Decision on Notification Procedures" die Einrichtung eines Central Registry of Notifications vor und bestimmt, was notifiziert werden soll.

C. Zeichnung, Annahme und Inkraftsetzung

Was die Zeichnung und Inkraftsetzung anbelangt, so ist zwischen der Schlußakte im ganzen und dem WTO-Übereinkommen zu unterscheiden. Mit der Zeichnung der Schlußakte, die in Marrakesch die Vertreter von 111 Staaten⁷³ vollzogen haben, kommen diese überein (Nr. 2 der Schlußakte), die Ministererklärungen und Entscheidungen anzunehmen ("... to adopt ..." Buchst. (a)) und das WTO-Übereinkommen den für die Zustimmung zuständigen innerstaatlichen Stellen vorzulegen (Buchst. (b)).⁷⁴

Davon zu unterscheiden ist die Zeichnung des WTO-Übereinkommens selbst, die nach seinem Art. XIV:1 Satz 2 auch für sämtliche in seinen Anhängen aufgeführten Abkommen gilt. Sie haben in Marrakesch 104 Staaten, die meisten von ihnen unter dem Vorbehalt der Ratifikation, vorgenommen.⁷⁵ Aufgrund der Gestaltung des innerstaatlichen Zustimmungsverfahrens haben von einer solchen Zeichnung sieben Staaten: Australien, Botswana, Burundi, Indien, Japan, Korea und die Vereinigten Staaten, abgesehen.⁷⁶

Die Annahme des WTO-Übereinkommens steht allen Teilnehmerstaaten der Uruguay-Runde offen und ist an den Erwerb der ur-

⁷¹ Eine weitere Declaration on the Relationship of the World Trade Organization with the International Monetary Fund gilt im Hinblick auf Art. XV GATT der Fortführung der schon vom GATT unterhaltenen Beziehungen mit dem Weltwährungsfonds.

⁷² Siehe zu dieser Problematik allgemein Jürgen Rettberg, Weltwährungsfonds mit Weltbankgruppe und UNCTAD als Bezugspunkte der internationalen Handels- und Entwicklungspolitik (Köln [etc.], 1985).

⁷³ Damit haben von den insgesamt 125 Teilnehmerstaaten der Uruguay-Runde 14 Staaten die Schlußakte nicht unterzeichnet. Dies sind: Burkina Faso, Dominika, Gambia, Grenada, Haiti, Lesotho, die Malediven, St. Kitts and Nevis, St. Vincent und die Grenadinen, Sierra Leone, der Tschad, Togo, Ruanda und Swaziland, GATT Doc. NUR 086 vom 18.4.1994.

⁷⁴ Nr. 2 (a) des Final Act lautet: "... to submit, as appropriate, the WTO Agreement for consideration of their respective competent authorities with a view of seeking approval of the Agreement in accordance with their procedures ...".

⁷⁵ 71 Staaten haben die Zeichnung "subject to ratification" und nur 33 ohne Vorbehalt geleistet, GATT Doc. NUR 086 v. 18.4.1994.

⁷⁶ GATT Doc. NUR 086 vom 18.4.1994.

sprünglichen Mitgliedschaft in der WTO geknüpft (Nr. 4 der Schlußakte i.V.m. Art. XIV des WTO-Übereinkommens). Diese können nach Art. XI WTO-Übereinkommen die Vertragsstaaten des GATT 1947 und die Europäischen Gemeinschaften erwerben. Teilnehmerstaaten, die bisher noch nicht dem GATT 1947 angehörten, müssen diesem zunächst und spätestens bis zum Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens beitreten.⁷⁷ Eine Annahme ist unter diesen Voraussetzungen vorbehaltlich einer abweichenden Entscheidung der Minister auch noch bis zu zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens möglich (Art. XIV:1 Satz 3).

Das Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens ist nach Art. XIV:1 Satz 3 an einen Beschluß der Minister auf der Grundlage der Nr. 3 der Schlußakte gebunden. Danach soll die Annahme so rechtzeitig erfolgen, daß das Übereinkommen zum 1. Januar 1995, oder so bald als möglich danach in Kraft treten kann. Ein entsprechendes Ministertreffen ist für Ende 1994 vorgesehen.

Die Umsetzung des WTO-Übereinkommens in der EG ist zur Zeit noch nicht geklärt. Offenbar ist die Kommission der Auffassung, daß allein die Gemeinschaft selbst das Abkommen umsetzen soll.

Es ist darauf hinzuweisen, daß mit dem Abschluß der Midterm-Konferenz bereits einige Verhandlungsergebnisse vorläufig in Kraft gesetzt wurden.⁷⁸ Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine vorläufige Anwendung von Teilen des WTO-Übereinkommens im technischen Sinne, sondern um die Anwendung provisorischer Regelungen,

⁷⁷ Nr. 5 Satz 1 der Schlußakte. Die Konzessionen solcher Staaten, die bis zum Tage der Verabschiedung der Schlußakte noch nicht Vertragsparteien des GATT 1947 geworden sind, sind nicht definitiv und sollen im Hinblick auf ihren Beitritt zum GATT und die Annahme des WTO-Übereinkommens fortlaufend vervollständigt werden. Zum aktuellen Mitgliederstand des GATT siehe Multilateral Trade Negotiations, Status of Acceptance of Protocols, Agreements and Arrangements as at 24 January 1994, GATT Doc. L/6453/Add.22 v. 25.1.1994. Ein Beitritt der folgenden Staaten wird erwogen oder bereits in besonderen Arbeitsgruppen verhandelt: Albanien, Algerien (GATT Doc. L/6188 Rev. 1 vom 25.3.1994), Armenien, Byelorussland, Bulgarien (z.B. GATT Doc. L/6880 Add. v. 9.8.1993), Volksrepublik China (Working Party on China's Status as a Contracting Party, GATT Doc. L/6191/Rev. 7, siehe auch: Patrick H. Hu, The China 301 on Market Access: A Prelude to GATT Membership?, Minnesota Journal of Global Trade 3 [1994], N. 1, 131-160), Kroatien, Ecuador, Honduras, Litauen, Moldavien, Mongolei (GATT Doc. L/6919/Rev. 1 vom 14.7.1993), Nepal, Panama (GATT Doc. L/6920/Rev.1 vom 27.9.1993), Rußland, Saudi Arabien, Slovenien, Taiwan, Ukraine.

⁷⁸ Siehe dazu oben bei Anm. 30 und unten bei Anm. 127 (Streitschlichtung), Anm. 141 (TPRM) und Anm. 151 (Liberalisierung im Hinblick auf den Sektor der tropischen Produkte).

die allerdings inhaltlich die späteren Regelungen zum Teil vorweggenommen haben.

Große Bedeutung für das weitere Schicksal des WTO-Übereinkommens hat das Zustimmungsverfahren im amerikanischen Kongreß, das nach den Plänen der Administration bis Ende des Jahres abgeschlossen sein sollte, nun aber auf Schwierigkeiten stößt.⁷⁹

III. Die neue institutionelle und rechtliche Ordnung des GATT bzw. der WTO

Die große Bedeutung der Uruguay-Runde liegt darin, daß mit ihr das GATT, das bisher in institutioneller und rechtlicher Hinsicht ein Provisorium darstellte, eine feste, gesicherte und verbreiterte Basis erhält. Das WTO-Übereinkommen sieht die Gründung der Welthandelsorganisation und eine neue Rechtsordnung vor.

A. Aufgaben, Funktionen und Aufbau der WTO

Wesentlicher Teil dieser grundlegend im WTO-Übereinkommen niedergelegten Rechtsordnung sind die institutionellen Vorschriften über die Welthandelsorganisation (WTO). Die in Art. I angeordnete Gründung einer Welthandelsorganisation, als deren früher Vorgänger die in der gescheiterten Havanna-Charter vorgesehene International Trade Organization gelten kann, stellt einen wesentlichen Fortschritt für die Welthan-

⁷⁹ Wie schon für die anderen GATT-Runden, so hat der amerikanische Kongreß auch für die Uruguay-Runde dem Präsidenten bestimmte Kompetenzen übertragen. Er ist danach ermächtigt, Zollkonzessionen zu vereinbaren. Für alle anderen Bereiche hat er ein Verhandlungsmandat inne. Für die erforderliche Zustimmung des Kongresses über die Ergebnisse ist ein in den Fristen abgekürztes und allein auf die Zustimmung oder Ablehnung im ganzen beschränktes sogenanntes "Fast track"-Verfahren vorgesehen, siehe Jeanette Schüler, in: Grabitz/von Bogdandy (Anm. 16), 7 ff (22f.). Zeitungsberichten zufolge regt sich im Kongreß Widerstand gegen das WTO-Abkommen. Neben parteipolitischen Manövern geht es dabei wohl vor allem um die Finanzierung der durch die Zollzugeständnisse bewirkten Ausfälle von Einnahmen für den Bundeshaushalt, die für die nächsten zehn Jahre auf 40 Mio. US-\$ beziffert werden: Sie müssen nach Maßgabe der geltenden Haushaltsgesetzgebung entweder durch Steuermehreinnahmen oder Minderausgaben abgedeckt werden, was offenbar große politische Schwierigkeiten bereitet. Als Alternative wird offenbar erwogen, die geltenden Haushaltsbestimmungen für diese begrenzte Thematik außer Kraft zu setzen, "Clinton muß für den GATT-Vertrag kämpfen", FAZ v. 13.5.1994, 13.

delsordnung dar.⁸⁰ Mit ihr wird die institutionelle Schwäche⁸¹ des bisherigen GATT überwunden. Ihre Aufgabe wird in Art. II:1 außerordentlich anspruchsvoll und weitgehend damit umschrieben, daß sie für den Bereich des GATT 1994 einen gemeinsamen institutionellen Rahmen für die Handelsbeziehungen der Mitgliedstaaten darstellen soll.⁸² Neben der Verwaltung der einzelnen Regeln und Abkommen (Art. III:1: "implementation, administration, operation"), liegt ihre Funktion ausdrücklich auch darin, den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten als Forum zu dienen. Insoweit enthält Art. III:2 Satz 2 eine Öffnungsklausel: Auf der Grundlage eines Beschlusses der Ministerkonferenz der WTO können im Rahmen der Organisation auch weitergehende, über den Sachbereich der bisherigen Regelungen hinausreichende Themen verhandelt und die entsprechenden Ergebnisse umgesetzt werden. Die Behandlung neuer Themen, die zu Beginn der Uruguay-Runde zu Kontroversen über die Zuständigkeit des GATT und letztlich zur Teilung des Mandats geführt hatte, unterliegt damit nun einer klaren Regelung. Darüber hinaus sind der WTO Aufgaben der Streitschlichtung und der Überwachung der einzelstaatlichen Handelspolitik im Rahmen des sogenannten Trade Policy Review Mechanism (TPRM) zugewiesen. Daneben gehört die Zusammenarbeit mit dem Weltwährungsfonds und der Weltbank sowie deren Unterorganisationen zu den Aufgaben der WTO.

Mit der Nennung dreier Hauptorgane, der Ministerkonferenz als Repräsentativorgan, des allgemeinen Rates als Exekutivorgan und des für administrative Aufgaben zuständigen Sekretariates, erhält die Organisationsstruktur der Welthandelsorganisation eine primärrechtliche Grundlage.⁸³

Die Ministerkonferenz ist mit Vertretern aller Mitgliedstaaten besetzt und soll mindestens alle zwei Jahre zusammentreten. Sie entspricht den Vertragsparteien – dem aus einer Staatenkonferenz hervorge-

⁸⁰ Sie geht wesentlich auf eine Studie von John H. Jackson, *Restructuring the GATT System* (London, 1990) zurück, die später von der EG und Kanada aufgegriffen wurde, siehe Patterson/Patterson (Anm. 8), 42f. Siehe auch John H. Jackson, *Reflections on Restructuring the GATT*, in: Schott (Anm. 2), 205–224.

⁸¹ Benedek (Anm. 4), 210; Patterson/Patterson, *ibid.*, 35f.

⁸² Art. II:1 lautet: "The WTO shall provide the common institutional framework for the conduct of trade relations among its Members in matters related to the agreements and associated legal instruments included in the Annexes to this Agreement".

⁸³ Das GATT verfügte ursprünglich nur über ein einziges Organ, die Vertragsschließenden Parteien bzw. VERTRAGSPARTEIEN als Staatenkonferenz. Alle weiteren organisatorischen Entwicklungen, insbesondere die Gründung des GATT-Rates beruhten auf sekundärrechtlichen Grundlagen, siehe Benedek (Anm. 4), 210ff.

gangenen und später organisatorisch verfestigten Hauptorgan des GATT.⁸⁴ Sie soll die Aufgaben der WTO wahrnehmen und in dieser Hinsicht alle dazu erforderlichen Maßnahmen ergreifen ("take actions necessary to this effect"). Auf Antrag einzelner Mitglieder hat die Ministerkonferenz darüber hinaus die Kompetenz, Entscheidungen in allen Angelegenheiten, die eines der multilateralen Handelsübereinkommen betreffen, zu fällen.

Zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz nimmt nach Abs. 2 der "General Council" deren Aufgaben wahr, der dem 1961 sekundärrechtlich eingerichteten Rat des GATT⁸⁵ entspricht. Dieser Rat, für den sich die abgrenzende Bezeichnung "Welthandelsrat"⁸⁶ einzubürgern scheint, tritt in den Abständen zusammen, die im Hinblick auf seine Aufgabenstellungen angemessen sind (Art. IV:2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1).

In der Zusammensetzung entfernt sich der Rat der WTO noch ein Stück weiter von dem von anderen internationalen Organisationen her bekannten zahlenmäßigen Beschränkung des Exekutivorgans.⁸⁷ Stand bereits der Rat des GATT allen beteiligten Staaten nach Wunsch offen,⁸⁸ so sollen ihm nach Art. IV:2 in der WTO schon konstitutiv Repräsentanten aller Mitgliedstaaten angehören. Der funktionale Zuschnitt des Rates auf seine Exekutivaufgaben im Verhältnis zu der Ministerkonferenz als Repräsentativorgan wird daher nicht durch eine zahlenmäßige Verkleinerung bewirkt. Er zeigt sich vielmehr im Rang der beteiligten Staatenvertreter. Die Ministerkonferenz stellt mit ihrer in dieser Form neuen Bezeichnung den allerdings nicht präzisierten, schon im Mandat der Runde niedergelegten⁸⁹ Anspruch auf Beteiligung hochrangiger poli-

⁸⁴ Benedek, *ibid.*, 214f.

⁸⁵ Entscheidung der VERTRAGSPARTEIEN vom 4.6.1960, BISD 9S (1961), 8.

⁸⁶ Siehe "Umweltschutz, Wettbewerb und öffentliche Aufträge", FAZ v. 13.4.1994, 17. Eine begriffliche Qualifizierung des "Rates" ist erforderlich, weil das WTO-Übereinkommen neben dem "General Council" weitere als "Rat" bezeichnete Organe vorsieht.

⁸⁷ Diese Strukturform war in einer Frühphase des GATT einmal vorgesehen: Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die Havanna-Charter insgesamt nicht in Kraft treten und nur das GATT in vorläufiger Anwendung weiterexistieren würde, beschlossen dessen Vertragsparteien die Gründung einer "Organization for Trade Co-operation", die unter anderem einen Exekutivausschuß vorsah, der aus 17 – davon 5 ständigen – Mitgliedern bestehen sollte. Das von den Vertragsparteien verabschiedete Abkommen scheiterte jedoch am amerikanischen Kongreß, siehe Benedek (Anm. 4), 212.

⁸⁸ Siehe Benedek, *ibid.*, 216: "Selbstwahlprinzip".

⁸⁹ Die stärkere Beteiligung von Ministern gilt als Frage der Funktionsfähigkeit des GATT und wird demgemäß in dem Mandat (Anm. 18) unter Teil E – Functioning of the GATT System – angesprochen. Dort heißt es unter (ii): "... to improve the overall

tischer Repräsentanten. Der Rat ist demgegenüber auf die Beteiligung von in den Einzelheiten besonders sachverständigen Staatenvertretern angelegt.⁹⁰

Neben zusätzlichen Aufgaben, die ihm durch einzelne Abkommen und Rechtsakte (Art. IV:2 Satz 3) zugewiesen sind, soll sich der Rat mit der Streitschlichtung und der Überwachung der Handelspolitik der Mitgliedstaaten befassen. Insoweit bedient sich das WTO-Übereinkommen jedoch nicht des Instruments der Aufgabenzuweisung, sondern bemüht eine in dieser Form eigenartige Struktur: In der Form eines *Dispute Settlement Body* bzw. des *Trade Policy Review Body* werden diese beiden Aufgaben institutionell eingekleidet. Die damit eingeleitete Institutionalisierung wird jedoch nicht organisch vollzogen. Mit der Formel: "The General Council shall convene as appropriate to discharge the responsibilities of the Dispute Settlement Body ... [bzw.] ... Trade Policy Review Body ..." bedient sich das WTO-Übereinkommen statt dessen des Organs des Rates, um diese Funktionen zu gewährleisten. Der Grad dieser Institutionalisierung und ihre Bedeutung ergeben sich daraus, daß beide "bodies" mit einem eigenen Geschäftsordnungsrecht und dem Recht auf einen eigenen Vorsitzenden ausgestattet sind.⁹¹

Art. VI des WTO-Übereinkommens sieht die Einrichtung eines Sekretariats vor, dem ein von der Ministerkonferenz ernannter Generaldirektor vorstehen wird. Es soll weitgehend aus dem bisherigen GATT-Sekretariat bestehen, Art. XVI:2, das ein Provisorium darstellte.⁹² Die

effectiveness and decision-making of the GATT as an institution, including *inter alia*, through the involvement of Ministers; ...".

⁹⁰ Ähnliche Argumente spielten beispielsweise auch bei der Reform des ECOSOC eine Rolle, siehe Rüdiger Wolfrum, Ursprüngliche Aufgabenzuweisung und jetzige Aktivitäten der Vereinten Nationen: Faktischer Wandel und normative Bewertung, in: ders. (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen (Berlin, 1989), 129–156 (141 ff.); siehe auch YUN 1992, 932 ff., und insbesondere GA Res. 46/235 v. 13.4.1992, Annex 4 (f).

⁹¹ In Art. IV:3 und 4 heißt es in Satz 2 jeweils und übereinstimmend: "The Dispute Settlement Body (bzw.: "The Trade Policy Review Body...") may have its own chairman and shall establish such rules of procedure as it deems necessary for the fulfilment of those responsibilities".

⁹² Organisatorisch gesehen handelte es sich um die "Interim Commission for the International Trade Organization" (ICITO) und damit um eine während der Verhandlungen um die Havanna-Charter gegründete Institution, die übergangsweise und vorbereitend bis zur Gründung der damals vorgesehenen ITO bestimmte Aufgaben wahrnehmen sollte. Als nach dem Scheitern der Havanna-Charter allein deren vorläufig angewendetes Kapitel IV, das GATT, bestehen blieb, bediente man sich dieses Sekretariats, um dem GATT einen organisatorischen Unterbau zu geben, siehe GATT Doc. GATT/SR.1 (1948) bzw. ICITO/

Stellung der Angehörigen des Sekretariats und die Besonderheiten des Dienstes werden nun klar geregelt (Art. VI.3 und 4).

Zahlreiche Neben- und Unterorgane ergänzen die Organisationsstruktur der WTO. Die Ministerkonferenz hat ein eigenes Recht, Unterorgane zu bilden und die Pflicht, Ausschüsse für Handel und Entwicklung,⁹³ Zahlungsbilanzbeschränkungen sowie Haushalt, Finanzen und Verwaltung einzusetzen, die allen Mitgliedstaaten offenstehen.

Der Rat verfügt nicht über die Möglichkeit der Schaffung eigener Unterorgane. Ihm sind vielmehr drei schon in dem WTO-Übereinkommen selbst vorgesehene besondere Ratsorgane in allgemeiner Aufsicht zugeordnet: der Rat für den Handel mit Gütern, der Rat für den Handel mit Dienstleistungen und schließlich ein Rat für die handelsrelevanten Aspekte des geistigen Eigentums. Sie stehen wiederum allen Staaten offen und haben jeweils das Recht, eigene Unterorgane zu gründen.⁹⁴ Alle drei besonderen Ratsorgane nehmen die ihnen in den jeweiligen Abkommen zugewiesenen Aufgaben und darüber hinaus die ihnen vom Rat zugewiesenen Aufgaben wahr. Sie stehen allen Vertretern der Mitgliedstaaten offen, sollen in jeweils der Aufgabe angemessenen Zeiträumen zusammentreten und können eigene Geschäftsordnungsregelungen erlassen, die allerdings der Genehmigung des Rates bedürfen. Zum Teil haben sie einzelne weitere Kompetenzen. So soll der TRIP-Rat in Konsultationen mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) einen Modus der Zusammenarbeit aushandeln.⁹⁵ Der Rat für Dienstleistungen entscheidet über die dann vom Sekretariat der WTO durchzuführende technische Hilfe.⁹⁶

Ergänzt wird die institutionelle Ausstattung durch eine Fülle weiterer Neben- und Unterorgane, die in den verschiedenen Über-

EC.2/1–21 (1948). Bis heute firmierte das Sekretariat daher bei Personalangelegenheiten unter ICITO/GATT, Benedek (Anm. 4), 212; siehe auch Patterson/Patterson (Anm. 8), 35.

⁹³ Dem Ausschuss für Handel und Entwicklung wird im besonderen die Aufgabe zugewiesen, in regelmäßigen Abständen die besonderen Bestimmungen der multilateralen Handelsübereinkommen im Hinblick auf die am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten zu überprüfen und darüber dem Rat zu berichten, Art. IV:7 Satz 2.

⁹⁴ Die Decision on Institutional Arrangements for the General Agreement on Trade in Services spricht eine Empfehlung an den einzusetzenden Rat für Dienstleistungen aus, die nähere Bestimmungen über dessen zu gründende Nebenorgane enthält und ausdrücklich die Gründung eines Committee on Trade in Financial Services vorsieht.

⁹⁵ Art. 68 Satz 3 des TRIP-Abkommens.

⁹⁶ Art. XXV:2 des GATS.

einkommen vorgesehen sind.⁹⁷ Art. IV:8 betrifft die Institutionen, die in den jetzt sog. plurilateralen Handelsabkommen vorgesehen sind und regelt, daß diese innerhalb des institutionellen Rahmens der WTO arbeiten und den Rat regelmäßig über ihre Tätigkeit informieren sollen.

Das WTO-Übereinkommen enthält daneben Bestimmungen über Fragen des Haushalts und der Beiträge⁹⁸ sowie eine differenzierte Regelung über die Entscheidungsfindung (Art. IX). Danach soll es grundsätzlich bei der Praxis der Konsensentscheidungen des GATT bleiben.⁹⁹ Kommt ein Konsens nicht zustande, so ist mit einfacher Mehrheit abzustimmen, Art. IX:1, Satz 2, wobei in Ministerkonferenz und Rat jeder Mitgliedstaat eine Stimme hat.¹⁰⁰

Abs. 2 des Art. IX weist der Ministerkonferenz und dem Rat die ausschließliche Kompetenz zu, Interpretationen des WTO-Übereinkommens und der multilateralen Handelsübereinkommen zu verabschieden. Sie sollen dabei auf der Grundlage von Empfehlungen des jeweils zuständigen besonderen Rates handeln. Die Entscheidung über eine Interpretationserklärung ist mit einer Dreiviertelmehrheit zu treffen.

⁹⁷ Beispielhaft seien folgende Institutionen genannt: Committee on Customs Valuation; Technical Committee on Customs Valuation; Customs Co-Operation Council; Committee on Rules of Origin; Technical Committee on Rules of Origin; Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures; Textiles Monitoring Body; Committee on Balance of Payment Restrictions; Committee on Safeguards; Committee on Anti-Dumping Practices; Committee on Subsidies and Countervailing Duties; Negotiating Group on Maritime Transport Services; Committee on TRIMs.

⁹⁸ Art. VII des WTO-Übereinkommens regelt Fragen des Haushalts und der Beiträge. Einen Bericht über den geplanten Haushalt und die Mittel der WTO legt der Generaldirektor dem Ausschuß für Haushalt, Finanzen und Verwaltung bei der Ministerkonferenz vor, die die Angaben prüft und Empfehlungen an den Rat richtet. Diese entscheidet darüber nach Abs. 3 mit einer Mehrheit von 2/3, soweit sie mehr als die Hälfte der Mitglieder der WTO ausmacht. Der Ausschuß für Haushalt, Finanzen und Verwaltung schlägt dem Rat Regelungen über Finanzfragen, so u.a. die Frage der Beitragsbemessung und Maßnahmen im Hinblick auf säumige Mitgliedstaaten vor. Diese Regelungen sollen, soweit praktikabel, den Regelungen des GATT 1947 entsprechen.

⁹⁹ In einer Fußnote 1 zu dieser Regelung des Art. IX: 1 heißt es zur Definition: "the body concerned shall be deemed to have decided by consensus on a matter submitted for its consideration, if no member, present at the meeting where the decision is taken, formally objects to the proposed decision".

¹⁰⁰ Soweit die Europäischen Gemeinschaften ihr Stimmrecht ausüben, sollen sie eine Anzahl von Stimmen haben, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Mitglieder der WTO sind. Eine Fußnote 2 zu dieser Regelung legt fest, daß zusammengenommen die Stimmen der EG und einzelner ihrer Mitgliedstaaten nicht die Zahl der Mitglieder der EG übersteigen darf.

Ein ähnliches Entscheidungsverfahren ist auch für die sogenannten Waiver vorgesehen.¹⁰¹ Auch in diesem Fall sind erst die besonderen Ratsorgane zu befassen, Art. IX:3. Nach Abs. 4 soll die Entscheidung der Ministerkonferenz die besonderen Umstände angeben, die die Entscheidungen rechtfertigen und Bedingungen und Maßgaben für die Anwendung des Waiver sowie schließlich eine Frist angeben. Wird ein Waiver für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr gewählt, so soll er von der Ministerkonferenz binnen eines Jahres und danach jährlich überprüft werden. Auf der Grundlage dieser jährlichen Überprüfung kann die Ministerkonferenz den Waiver ausdehnen, abändern und beenden.

Art. X sieht ein einheitliches Verfahren für Änderungen vor, das sowohl die Bestimmungen des WTO-Übereinkommens als auch diejenigen der multilateralen Handelsübereinkommen betrifft. Danach entscheidet in einem in Art. X:1 geregelten Verfahren zunächst die Ministerkonferenz im Konsens, und, wenn dieser nicht zustandekommt, mit Zweidrittelmehrheit darüber, ob der Änderungsvorschlag den Mitgliedstaaten zur Annahme vorgelegt werden soll. Eine differenzierte Regelung gilt dem Wirksamwerden der Änderungen (Art. X:2–6). Art. X:2 nennt einen Kernbestand von Normen, deren Änderung nur nach Annahme aller Mitgliedstaaten wirksam wird. Dazu gehören die Regelung des Änderungsverfahrens nach Art. X selbst, die Regelung über die Entscheidungsfindung in der WTO nach Art. IX des WTO-Übereinkommens und der Grundsatz der Meistbegünstigung in Art. I und II des GATT 1994, in Art. II:1 des GATS und in Art. 4 des TRIP-Abkommens. Gestufte Regelungen finden sich daneben für Änderungen, die die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien berühren (Art. X:3) und für einfache Änderungen (Art. X:4). Besondere Bestimmungen sind im Hinblick auf das GATS (Art. X:5) und das TRIP-Abkommen vorgesehen (Art. X:6).

Während für die einstmals geplante ITO der Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen vorgesehen war¹⁰², sieht das WTO-Übereinkommen nur ein Sitzabkommen vor (Art. VIII:5). In welchem Verhältnis diese gewichtige Organisation zu den Vereinten Natio-

¹⁰¹ Nach Abs. 3 ist auch eine solche Entscheidung von einer 3/4-Mehrheit der Mitglieder zu treffen. Nach einer erklärenden Fußnote 5 des Abs. 3 gilt jedoch für "Waiver", im Hinblick auf Pflichten, die erst innerhalb einer gewissen Übergangsfrist zu erfüllen sind, die einfache Konsensentscheidung. Siehe zur Neuregelung der materiellen Voraussetzungen durch das Understanding in Respect of the Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 unten, VII.B, S. 294.

¹⁰² Art. 86 der Havanna-Charter (Anm. 6).

nen¹⁰³ und ihren einzelnen Organen und Sonderorganisationen stehen soll, bleibt damit ebenso offen wie das Schicksal des bisher von GATT und UNCTAD gemeinsam unterhaltenen International Trade Center. Art. V sieht jedoch vor, daß der Welthandelsrat "appropriate arrangements" mit Regierungs- (Abs. 1) und Nichtregierungsorganisationen (Abs. 2) treffen kann.

B. Die neue Rechtsordnung: das GATT 1994, multilaterale und plurilaterale Handelsübereinkommen

Die bisherige Rechtsordnung des GATT beruhte auf dem Allgemeinen Abkommen, das als Regierungsabkommen vorläufig angewandt wurde,¹⁰⁴ und einer Reihe von Übereinkommen und Rechtsakten, die hauptsächlich auf die Tokio-Runde zurückgehen.¹⁰⁵ Sie unterschieden sich nach dem Mitgliederbestand,¹⁰⁶ enthielten unterschiedliche Organe

¹⁰³ Auch zwischen dem GATT und den Vereinten Nationen gab es keine formelle Regelung der Beziehungen, etwa in der Form eines Beziehungsabkommens, Patterson/Patterson (Anm. 8), 45.

¹⁰⁴ Seine Anwendung beruhte auf dem "Protocol of Provisional Application of the GATT" v. 30.10.1947, 55 UNTS 308, siehe Benedek (Anm. 4), 97.

¹⁰⁵ Dies sind: das Agreement on Technical Barriers to Trade, der sogenannte "Standards-Code", BISD 26S 8 (1980); das Agreement on Government Procurement, BISD 26S 33 (1980); das Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT, BISD 26S, 56 (1980); das Arrangement Regarding Bovine Meat, BISD 26S 84 (1980); das International Dairy Arrangement, BISD 26S 91 (1980); das Agreement on Implementation of Article VII of the GATT, BISD 26S 116 (1980); das Protocol to the Agreement on Implementation of Article VII of GATT, BISD 26S 151 (1980); das Agreement on Import Licensing Procedures, BISD 26S 154 (1980); das Agreement on Trade in Civil Aircraft, BISD 26S 162 (1980); das Agreement on Implementation of Article VI of the GATT, BISD 26S 171 (1980); der Beschluß über "Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries", GATT Doc. L/4903 (Decision) v. 28.11.1979, BISD 26S 205 (1980) und über "Safeguard Action for Development Purposes", GATT Doc. L/4897 (Decision) v. 28.11.1979, BISD 26S 209 (1980) und das Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, GATT Doc. L/4907 v. 28.11.1979, BISD 26S (1980). Diese Art der Rechtsfortbildung beruhte wesentlich darauf, daß sich eine Änderung des GATT selbst als unpraktikabel erwies, weil nach Art. XXX dafür die Zustimmung aller Vertragsparteien notwendig ist, siehe ausführlich Benedek (Anm. 4), 131 ff (133, 136). Statt dessen wurde entweder der sekundärrechtliche Weg nach Art. XXV:1 eingeschlagen oder das GATT durch Nebenabkommen ergänzt. Nicht geringe Bedeutung für die Rechtsfortbildung hatten daneben die Panel-Verfahren, Benedek, *ibid.*, 132 und unten, Anm. 132 und 133.

¹⁰⁶ Dies lag daran, daß der Beitritt freigestellt war. Die Abkommen über Milchprodukte und Rindfleisch standen, über den Kreis der GATT-Mitglieder hinaus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen offen, Benedek, *ibid.*, 106; Patterson/Patterson (Anm. 8), 39.

und Bestimmungen über die Streitschlichtung, Vorrechte der Entwicklungsländer und Änderungsbestimmungen und führten insgesamt zu einer "Balkanisierung"¹⁰⁷ des GATT. Trotz der gelegentlichen Versuche, darin eine Tugend zu sehen,¹⁰⁸ ist es unbestrittenermaßen eine Hauptaufgabe der Uruguay-Runde gewesen, diese Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Das WTO-Übereinkommen sieht eine neue Rechtsordnung, vor, die drei Elemente enthält:

1.) das GATT 1994, bei dem es sich um eine grundlegend überarbeitete¹⁰⁹ Fassung des GATT 1947 handelt¹¹⁰ (Art. II:4 des WTO-Übereinkommens und Anhang 1a),

2.) eine Reihe von "Multilateral Trade Agreements", bei denen es sich um die Übereinkommen und "legal instruments" in den Anhängen 1 bis 3 des WTO-Übereinkommens handelt¹¹¹, die unterschiedslos in allen Mitgliedsstaaten gelten und zum wesentlichen Teil die vormaligen GATT-Kodizes ablösen,

3.) vier nunmehr als plurilaterale Handelsübereinkommen bezeichnete Abkommen (Art. II:3), bei denen es sich um GATT-Kodizes handelt, die in revidierter Form nach dem herkömmlichen Prinzip der freigestellten Mitgliedschaft fortgeführt werden.¹¹²

Ist damit bis auf die verbliebenen vier plurilateralen Abkommen die Einheitlichkeit der Rechtsordnung gewährleistet, so liegt die besondere Bedeutung der Uruguay-Runde in der Fundierung dieser Ordnung. Sie ergibt sich schon aus der in der Schlußakte übernommenen Ver-

¹⁰⁷ John H. Jackson, *The Birth of the GATT-MTN System: A Constitutional Appraisal, Law and Policy in International Business* 12 (1980), 36–58 (52). Siehe auch Benedek, *ibid.*, 104ff.

¹⁰⁸ Siehe dazu Long (Anm. 4), dessen Werk bereits den programmatischen Titel "Law and its Limitations ..." trägt; Benedek (Anm. 4), 376ff., 380 ff; 393f., 399f. Vgl. auch unten, Anm. 131.

¹⁰⁹ Siehe dazu die zahlreichen Interpretationserklärungen zu einzelnen GATT-Artikeln, oben Anm. 47 bis 52.

¹¹⁰ Die Bestandteile des GATT 1994 sind im Anhang 1A zum WTO-Übereinkommen aufgeführt. Danach gehört zu diesem neuen GATT 1994 zunächst der Text des alten GATT v. 30.10.1947 mit allen seinen vor dem WTO-Übereinkommen in Kraft getretenen Änderungen. Weiterhin gehören dazu alle sonstigen rechtlichen Regelungen, die im gleichen Zeitraum in Kraft getreten sind, und zwar die Protokolle und Zertifikate im Hinblick auf Zollgeständnisse, die Beitrittsprotokolle sowie die unter Art. XXV des GATT 1947 gewährten "Waivers", die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des WTO-Übereinkommens noch in Kraft sind, und die anderen Entscheidungen der vertragsschließenden Teile des GATT 1947. Außerdem gehören dazu die in Anhang 1A zum WTO-Übereinkommen vorgesehenen Interpretationsbeschlüsse und das Protokoll der Uruguay-Runde.

¹¹¹ Siehe oben, die Abkommen in Anm. 54ff.

¹¹² Siehe oben bei Anm. 106.

pflichtung der Staaten, das WTO-Übereinkommen im ganzen nach Maßgabe der unterschiedlichen nationalen Zustimmungsverfahren zu ratifizieren. Damit wird insbesondere das Allgemeine Abkommen in seiner Geltung von den Beschränkungen einer nur vorläufigen Anwendung als Regierungsabkommen befreit.

Während damit die Form des Abschlusses des WTO-Übereinkommens als völkerrechtlicher Vertrag festgelegt ist, so ergibt sich der stärkere Geltungsanspruch der neuen Rechtsordnung in materieller Sicht aus zwei Elementen. Erstens bestimmt grundsätzlich Art. XVI:4 des WTO-Übereinkommens, daß die Staaten sicherstellen sollen, daß ihre nationale Rechtsordnung den Übereinkommen entspricht.¹¹³ Zweitens sieht als Folge seines Abschlusses als völkerrechtlicher Vertrag das WTO-Übereinkommen vor, daß das Protokoll über die vorläufige Anwendung des Allgemeinen Abkommens entfällt. Damit entfällt insbesondere die in diesem Protokoll vorgesehene "Grandfather Clause", die die – vorläufige – Anwendung des GATT auf seinen mit nationalem Recht vereinbaren Umfang begrenzte, um seinen Abschluß als Regierungsabkommen zu ermöglichen.^{114,115}

IV. Die Durchsetzungsmechanismen: Streitschlichtung und Trade Policy Review

Angesichts der oben geschilderten Erosionserscheinungen der GATT-Ordnung¹¹⁶ verwundert es nicht, daß Fragen der Durchsetzung in der Uruguay-Runde eine große Rolle spielten. Die Reform des auf Art. XXII und XXIII aufbauenden Systems der Streitbeilegung ist in dem Mandat der Uruguay-Runde ausdrücklich erwähnt. Daneben war unter dem Be-

¹¹³ Art. XVI:4 des WTO-Übereinkommens lautet: "Each Member shall ensure, the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements". Dabei ist zu beachten, daß auch das GATT 1994 selbst zu diesen "annexed Agreements" gehört, siehe oben bei Anm. 110 und nach Anm. 46.

¹¹⁴ Siehe dazu im einzelnen Benedek (Anm. 4), 99 ff. (100).

¹¹⁵ Insoweit ist allerdings darauf hinzuweisen, daß Nr. 1 e in der Form einer Interpretationserklärung hiervon eine Ausnahme macht. Sie betrifft ohne allerdings darauf Bezug zu nehmen, ein amerikanisches Gesetz, das als "Jones-Act" bezeichnet wird und neben einer Kabotageregelung vorsieht, daß in der amerikanischen Küstenschifffahrt nur in den USA gebaute Schiffe eingesetzt werden dürfen, § 888 des Merchant Marine Act, 46 U.S.C. §§ 861–889, siehe dazu Gerard J. Mangone, *Marine Policy of America* (2nd. ed., New York, Philadelphia, Washington, 1988), 92 ff.

¹¹⁶ Siehe oben, bei Anm. 9 und 10.

griff des "Functioning of the GATT System" den Verhandlungen die Aufgabe gestellt: "... to enhance the surveillance in the GATT to enable regular monitoring of trade policies and practices ... and their impact on the functioning of the multilateral trading system ...".¹¹⁷ Die Verhandlungen haben zum Abschluß des "Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes" (DSU) und des "Trade Policy Review Mechanism" (TPRM) geführt. Ihre hervorgehobene Bedeutung kommt darin zum Ausdruck, daß sie gleichrangig neben den Regeln für den Handel mit Gütern bzw. Dienstleistungen als eigenständige Anhänge dem WTO-Übereinkommen angefügt sind und, wie bereits geschildert, jeweils als institutionelle Sonderform einen Dispute Settlement Body bzw. Trade Policy Review Body vorsehen.

A. Der alte und neue Streitschlichtungsmechanismus

Das GATT verfügt über eine Reihe von Instrumenten, um Streitigkeiten beizulegen. Dazu gehören Konsultationen, Vermittlungsverfahren, Schiedsverfahren und schließlich das Panel-Verfahren, das auf Art. XXIII beruht.¹¹⁸ Seine Reform war das wesentliche Anliegen der Verhandlungen. Das Panel-Verfahren als Form der rechtsförmigen Entscheidung hat im Zeitraum der letzten zehn Jahre große Bedeutung erlangt und wird allgemein als relativ erfolgreiches Instrument der Streitbeilegung in der internationalen Wirtschaftsordnung angesehen.¹¹⁹ Als größtes Defizit des Panel-Verfahrens gilt es, daß die ihm zugrundeliegenden Entscheidungen

¹¹⁷ Gliederungspunkt E (i) des Mandats (Anm. 18).

¹¹⁸ Siehe allgemein: Kohona (Anm. 8); Eric Canal- Forgues/Rudolf Ostrihansky, *New Developments in the GATT Dispute Settlement Procedures*, JWTL 24 (1990), 67–89; Rudolf Ostrihansky, *Settlement of Interstate Trade Disputes – The Rule of Law and Legal Procedures*, NYIL 22 (1991), 163–214; Werner Meng, *Streitbeilegung im GATT*, ZaöRV 41 (1981), 69–101; Pierre Pescatore/William J. Davey/Andreas F. Lowenfeld, *Handbook of GATT Dispute Settlement* (New York, Deventer, 1991); Ernst-Ulrich Petersmann, *Strengthening GATT Procedures for Settling Trade Disputes*, *The World Economy* 11 (1988), 55–89; Rosine Plank, *An Unofficial Description of How a GATT-Panel Works and Does Not*, *World Competition Law and Economic Review* 1987, 81–123; Meinhard Hilf, *EC and the GATT: A European Proposal for Strengthening the GATT Dispute Settlement Procedures*, in: Rode (Anm. 2), 63–101; ders., *Settlement of Disputes in International Economic Organizations: Comparative Analysis and Proposals for Strengthening the GATT Dispute Settlement Procedures*, in: Petersmann/Hilf (Anm. 2), 285–322; Robert E. Hudec, *Dispute Settlement*, in: Schott (Anm. 2), 180–204; Terence P. Stewart, *Dispute Settlement Mechanisms*, in: ders. (Hrsg.), *The GATT Uruguay Round* (Anm. 2), Vol. II, 2665–2878.

¹¹⁹ Hudec, *ibid.*, 182; Hilf, *ibid.*, 71.

über die Einsetzung, die Zusammensetzung, das Verfahren und schließlich die Annahme des Berichts an Entscheidungen des GATT-Rates gebunden sind, die, wie alle GATT-Entscheidungen, dem Konsensprinzip unterliegen und daher die Zustimmung desjenigen Staates erfordern, gegen den sich die Vorwürfe richten.¹²⁰ Weil der mit dem Konsensverfahren bewirkte Konformitätsdruck hinreichend groß war, haben sich die Staaten selten dem Verfahren durch Widerspruch entzogen.¹²¹ Weniger solche Fälle einer absoluten Blockade als vielmehr die Einflußnahmen im Detail, so Verzögerungen, Modifikationen der Zusammensetzung und des Mandats der Panels, haben jedoch deutlich spürbar werden lassen, daß die Rechtsdurchsetzung im GATT auf politische Entscheidungen gegründet ist.¹²²

Die große politische Bedeutung der Verhandlungen über das Panel-Verfahren gründet sich jedoch nicht allein auf diese verfahrensmäßigen Defizite. Sie beruht vielmehr darauf, daß die USA diese Unzulänglichkeiten zum Anlaß nahmen, sich durch eine Änderung des § 301 des Trade Act eine weitreichende Grundlage für die Verhängung bilateraler Handelssanktionen außerhalb des GATT zu schaffen.¹²³ Sie stellten damit den Ausschließlichkeitsanspruch des Durchsetzungsinstruments des Art. XXIII in Frage. Gleichzeitig verhinderten sie eine Überprüfung dieses

¹²⁰ Hudec, *ibid.*, 181.

¹²¹ *Ibid.*, 181.

¹²² *Ibid.*, 182: "Nonetheless, in a significant number of cases the procedure has been blocked or delayed, and the accumulation of such experiences, including a new outbreak in the past few years, has begun to impair the political credibility of GATT law in national capitals".

¹²³ Bei genauer Betrachtung der amerikanischen Vorschriften (siehe auch oben, Anm. 16) ergibt sich allerdings ein differenziertes Bild: In seiner durch den Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 geänderten Fassung ermächtigt ("discretionary action", § 301 [b]) oder verpflichtet ("mandatory action", § 301 [a]) das amerikanische Handelsgesetz den USTR zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen, u.a. zu unilateralen Handelssanktionen. Sie sind an eine vom USTR durchzuführende Untersuchung geknüpft (§ 302). § 303 sieht allerdings in diesem Rahmen die vorrangige Einleitung von einschlägigen internationalen Streitschlichtungsverfahren vor. Bestätigen sich in diesem Verfahren die Vorwürfe nicht, so sind Maßnahmen nach § 301 (a) (2) (A) ausgeschlossen. Kommt allerdings dieses Verfahren nicht innerhalb einer bestimmten Frist zum Abschluß, so trifft der USTR eine eigene Entscheidung. Die entsprechende Frist beträgt nach § 304 (a) (2) (A) (ii) 18 Monate und beginnt mit der Einleitung der Untersuchung des USTR. Da im Verlauf dieser Untersuchungen zunächst noch Konsultationen geführt werden sollen, bevor die Streitschlichtungsverfahren bemüht werden, dürfte die Frist eher kurz bemessen sein. Für Streitschlichtungsverfahren mit festen Zeitrahmen legt § 304 (a) (4) eine Frist zugrunde, die sich nach der "minimum dispute settlement period" bemißt. Siehe auch: Hudec (Anm. 118), 183 und 197f.

gesetzlichen Instrumentariums in einem Panel-Verfahren und trugen damit zu einer weiteren, politisch schwerwiegenden Erosion des Verfahrens bei.¹²⁴ Es ging darum bei den Verhandlungen um zwei Zielsetzungen: zum einen sollte dem Panel-Verfahren zu größerer Wirksamkeit verholfen werden. Damit verband sich andererseits das Bestreben, den Ausschließlichkeitsanspruch des Instrumentariums des Art. XXIII wiederherzustellen und für die Zukunft abzusichern.

1. Verhandlungen, Grundentscheidungen und vorläufige Anwendung

a) Die Grundentscheidung für ein weiterhin politisch gebundenes Streitschlichtungsverfahren

Waren sich damit alle Staaten in dem Ziel einer Stärkung der Mechanismen der Streitbeilegung und Rechtsdurchsetzung einig, so bestanden doch Differenzen über den einzuschlagenden Weg. Sie beruhten im wesentlichen auf verschiedenen Einschätzungen über den Charakter des Streitschlichtungsmechanismus mit seinen politischen und rechtsförmlichen Elementen. Eine Reihe von Staaten, unter ihnen auch die EG und Brasilien, tendierten zu einer Stärkung der politischen Elemente, wie sie in der institutionellen Zuständigkeit des GATT-Rates als politischem Organ und schon bisher darin zum Ausdruck kommen, daß bis hinein in das Panel-Verfahren neben der Entscheidung der Rechtsfragen immer auch die Vermittlung und gütliche Beilegung des Konflikts Aufgabe des Streitbeilegungsmechanismus gewesen ist. Demgegenüber forderten insbesondere die USA und Kanada eine eher gerichtsförmige Gestaltung des Verfahrens. Die Vorschläge sahen die Einführung eines "right to a panel" – eines unbedingten Rechts auf Einleitung des Verfahrens –, die Verbindlichkeit der Entscheidungen und gar eine Titelfunktion im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung vor. Außerdem wurde über eine besondere Institution für die Streitschlichtung diskutiert.¹²⁵

In Anbetracht der überwiegend positiven Erfahrungen mit der von unbestrittener Unabhängigkeit gekennzeichneten Spruchpraxis der Panels mag der Gedanke an eine solche gerichtsförmige Verfestigung naheliegend erscheinen. Er stieß jedoch auf starken Widerstand einer Reihe von Staa-

¹²⁴ Hudec (Anm. 118), 183.

¹²⁵ Zu der Verhandlungsgeschichte und den einzelnen Vorschlägen ausführlich Stewart (Anm. 118), 2724ff.; Hilf (Anm. 118), 302ff.; Ipsen/Haltern (Anm. 2), 62 ff.

ten, die die Legitimationsfunktion der politischen Elemente des Streitschlichtungssystems gewahrt wissen wollten. Sie hielten insbesondere daran fest, mit der Streitschlichtung weiterhin den Rat als politisches Hauptorgan des GATT bzw. der jetzigen WTO zu betrauen. Im Rahmen dieser institutionellen Grundentscheidung ging es in den weiteren Verhandlungen um das Verfahren. Dabei wurden verschiedene Vorschläge gemacht, um das für die Entscheidungen geltende Konsensprinzip und damit die politischen Einflüsse auf die Streitschlichtung zu beschränken. Ein erster Vorschlag sah vor, daß die maßgeblichen Konsensentscheidungen unter Ausschluß der betroffenen Staaten fallen sollten. Er wurde später um eine besondere verfahrensmäßige Einkleidung erweitert. Danach sollte der Rat bei solchen Entscheidungen in einem besonderen "dispute settlement mode" tagen. Für die Mehrheit der Staaten stellte jedoch die unumschränkte Geltung des Konsensprinzips einen unverzichtbaren Wert dar. Eine Durchbrechung dieses Prinzips durch Ausschluß der betroffenen Staaten bei Streitschlichtungssachen setzte sich daher auch in ihrer eingegrenzten Form in einem "dispute settlement mode" nicht durch.¹²⁶

Sie hat schließlich in einer bemerkenswerten institutionellen Form Eingang in das WTO-Übereinkommen gefunden. Danach sind dem Rat die Aufgaben der Streitschlichtung als *dispute settlement body* zugewiesen. Bedeutung hat dies für das Verfahren: Der Rat kann sich, sofern er als DSB tätig wird, einen besonderen Vorsitzenden wählen und eine besondere Geschäftsordnung geben.

b) Der erste Schritt: die seit der Midterm-Konferenz vorläufige geltende Straffung des Verfahrens

Die Kontroverse über den Abstimmungsmodus blieb lange ungelöst. Um Fortschritte zu erzielen, wurde deshalb zunächst über andere Verfahrensfragen verhandelt. Zur Midterm-Konferenz konnten Ergebnisse erzielt und vorläufig in Kraft gesetzt werden.¹²⁷ Dazu gehören als Elemente einer politischen Streitbeilegung die guten Dienste, Vermittlung und Me-

¹²⁶ Stewart, *ibid.*, 2737ff.

¹²⁷ Siehe den Abschnitt "Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures" der Midterm Review Agreements (Anm. 43). Die vorläufige Anwendung sollte mit dem 1.5.1989 beginnen und war bis zum Abschluß der Uruguay-Runde befristet. Sie bezog sich auf alle in diesem Zeitraum begonnenen Verfahren. Sie wurde mit der Entscheidung des Rates vom 12.4.1989 bestätigt, Improvements to the GATT Dispute Settlement Rules and Procedures, BISD 36S (1989), 61.

diation sowie die Schiedsgerichtsbarkeit. Wesentliche Bedeutung hatten jedoch die Straffung des Panel-Verfahrens durch Vorgabe von Standardbedingungen (Standard Terms of Reference) und Fristen für die einzelnen Verfahrensschritte.¹²⁸

c) Die Umkehr der Konsensentscheidungen

Erst spät und unter dem Eindruck der amerikanischen Entwicklungen gelang es, eine Lösung für die Konsensentscheidungen zu finden. Danach werden die jeweiligen Entscheidungen unter einer umgekehrten Fragestellung getroffen: Nach dem DSU ist daher nun ein Konsens erforderlich, um das Begehren nach einem Panel abzulehnen, Art. 6.1. In gleicher Weise kann nunmehr die Annahme des Panel-Berichts nur noch im Konsens verweigert werden, Art. 16.4.

2. Das "Dispute Settlement Understanding"

Aufbauend auf diesen Grundentscheidungen sieht die Uruguay-Runde in dem DSU einen weit ausdifferenzierten neuen Mechanismus der Streitschlichtung vor.¹²⁹ Dieser Streitschlichtungsmechanismus ist auf das gesamte WTO-Übereinkommen mit seinen verschiedenen Abkommen anwendbar (Anhang 1), wobei nach Anhang 2 des DSU besondere und zusätzliche Regelungen in einzelnen Übereinkommen Beachtung finden sollen.¹³⁰ Die Zielsetzungen und Eigenschaften des Streitbeilegungsmechanismus ergeben sich aus Art. 3 des DSU. Er beruht danach grundsätzlich auf den Art. XXII und XXIII des GATT 1947 und ihrer weiteren Entwicklung (3.1).

Das rechtliche Funktionselement der Streitschlichtung kommt in Art. 3.2 zum Ausdruck, wonach das Streitschlichtungssystem der WTO ein zentrales Element zur Gewährleistung der Sicherheit und Verlässlichkeit ("security and predictability") des multilateralen Handelssystems ist. Es soll die Bestimmungen der Übereinkommen nach den Re-

¹²⁸ A.a.O., unter F (b), siehe dazu sogleich unten, unter 2.a.

¹²⁹ Nach der Decision on the Application and Review of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes sind bis zum Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens noch die herkömmlichen Regeln des GATT über die Streitschlichtung anzuwenden. Die damit befaßten "Councils" and "Committees" sollen bis dahin weiterarbeiten. Dies gilt auch für die Entscheidung des Rates v. 12.4.1989 (Anm. 127).

¹³⁰ Siehe unter anderem bei Anm. 206 (Dumping), Anm. 210 (Subventionen), Anm. 294 (GATS).

geln der völkerrechtlichen Auslegung klären, aber Rechte und Pflichten weder ausweiten noch mindern. Darin liegt eine Betonung der Rechtsbindung und eine deutliche Abkehr von der bisherigen Praxis des GATT, die sich selbst als "pragmatisch" gesehen hat und von deutlichen Vorbehalten gegen einen strikte Geltung der *rule of law* gekennzeichnet war.¹³¹ Mit der Bindung an völkerrechtliche Auslegungsregeln sollte auch der Spielraum der GATT Panels zu einer rechtsschöpferischen Tätigkeit begrenzt werden, den diese nach Auffassung einiger Staaten in der Vergangenheit zu ausgiebig in Anspruch genommen hatten.¹³² Dazu dient auch der in Art. 3.9 enthaltene Hinweis auf die Möglichkeit, eine interpretative Entscheidung der politischen Organe der WTO zu erwirken.¹³³

Das Element der politischen Konsensfindung findet seinen Ausdruck demgegenüber darin, daß nach Art. 3.4 Empfehlungen und Entscheidungen des Dispute Settlement Body einer "befriedigenden" Beilegung der Streitfrage dienen sollen. Nach Art. 3.7 wird darüber hinaus den Mitgliedstaaten nahegelegt, vor der Einbringung eines Falles zu erwägen, ob ein Verfahren Erfolg verspricht.¹³⁴ Das Ziel des Streitschlichtungsmechanismus liege darin, eine positive Lösung der Streitigkeit sicherzustellen. Eine beiderseits akzeptable Lösung, die sich im Einklang mit dem Übereinkommen befinde, sei jedoch klar vorzuziehen. Komme eine solche beiderseits annehmbare Regelung nicht zustande, sei es das erste Ziel des Streitschlichtungsmechanismus, die Aufhebung der entsprechenden Maßnahmen sicherzustellen, soweit diese sich als GATT-widrig erweisen. Dem politischen Element der Streitschlichtung dienen sodann ausführliche Regelungen über Konsultationen, gute Dienste und die Streitvermittlung.

¹³¹ Kohona (Anm. 8), 29, bringt dies mit einer etwas überspitzten Charakterisierung der bisherigen Verfahrensweise im Streitschlichtungsverfahren zum Ausdruck: "The GATT dispute settlement system favoured an approach which emphasized pragmatic, mutually acceptable solutions. It had not relied to any appreciable extent on the rules of public international law..."

¹³² Benedek (Anm. 4), 142, wonach mit der Annahme des Panel-Berichts auch die darin enthaltenen Interpretationen als angenommen galten. Dies ist insbesondere von der EG kritisiert worden, a.a.O.

¹³³ So deutlich Kohona (Anm. 8), 28f., "Limits of Law-making through Interpretation".

¹³⁴ Nach Kohona, *ibid.*, 29, ist diese Formulierung von dem Bestreben getragen, "... that the GATT regulatory system should avoid risking its prestige and effectiveness by taking on the 'wrong case' ...".

a) Das Panel-Verfahren

Nachfolgend ist in den Art. 6ff. das Panel-Verfahren beschrieben. Seine Einsetzung auf Antrag einer Streitpartei soll spätestens auf der zweiten Sitzung des DSB erfolgen, auf der die Sache auf der Tagesordnung steht, soweit nicht auf dieser Sitzung das DSB im Konsens dagegen entscheidet. In Art. 7 ist das Mandat der Panels geregelt.¹³⁵ Von diesem Mandat können die Parteien nur dann abweichen, wenn sie binnen 20 Tagen nach Einsetzung des Panel im Einvernehmen eine andere Fassung vorsehen.

Die Zusammensetzung von Panels regelt Art. 8. Danach kommen dafür Staatenvertreter beim GATT bzw. der WTO, Mitglieder des Sekretariats und Personen in Frage, die sich in Lehre und Publikationen mit dem Recht des internationalen Handels bzw. der politischen Grundlagen beschäftigt haben.¹³⁶ Schließlich kann auch auf "senior trade policy officials" der Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden. Eine entsprechende Liste soll nach Art. 8.4 aufgestellt werden. Sofern eine der Streitparteien ein Entwicklungsstaat ist, soll auf Anfrage eine aus einem entsprechenden Staat stammende Person ausgewählt werden. Können sich die Beteiligten über die Zusammensetzung nicht binnen 20 Tagen einigen, so wird sie vom Generaldirektor nach Konsultation mit den Vorsitzenden des DSB und des sachlich zuständigen Rates oder Ausschusses bestimmt, Art. 8.7.

Die Aufgabe des Panel besteht nach Nr. 11 darin, den Dispute Settlement Body bei seiner Aufgabe zu unterstützen und eine objektive Prüfung der Sache vorzunehmen, die Tatsachen und Rechtsfragen zu prüfen sowie zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen, die für die vom DSB auszusprechende Empfehlung oder Entscheidung von Bedeutung sein können. Ausdrücklich auch erwähnt ist, daß die Panels regelmäßig Konsultationen mit den Streitparteien führen und diesen Gelegenheit geben sollen, zu einer beiderseits befriedigenden Lösung zu kommen.

Die Verfahrensregeln finden sich in Art. 12ff. sowie in Anhang 3. Dabei ist insbesondere die feste Bindung an einen Zeitplan hervorzuheben, den das Panel nach Art. 12.3 so bald als möglich und – wenn

¹³⁵ Nr. 7.1 lautet "... to examine, in the light of the relevant provisions in (name of the covered agreement/s) sided by the parties to the dispute), the matter referred to the DSB by (name of party) in document DS/... and to make such findings as well assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in that/those agreement/s".

¹³⁶ Die Decision on Certain Dispute Settlement Procedures for the General Agreement on Trade in Services sieht in Ziff. 3 vor, daß es sich um "well-qualified governmental and/or non-governmental individuals" handeln soll.

irgend möglich – innerhalb einer Woche nach seiner Zusammensetzung festlegen soll. Der Bericht des Panel soll regelmäßig nach sechs Monaten, in dringenden Fällen, insbesondere bei verderblichen Gütern, bereits nach drei Monaten fertiggestellt werden, Art. 12.8. Eine Verlängerung dieser Frist auf höchstens neun Monate kann das Panel schriftlich und mit einer Begründung beim DSB beantragen, Art. 12.9. Daneben sieht Art. 20 einen Zeitrahmen für das Panel-Verfahren im ganzen mit einer Dauer von regelmäßig 20 Monaten vor. Auf Antrag der beschwerdeführenden Partei kann das Panel einmalig für einen Zeitraum von zwölf Monaten ausgesetzt werden, Art. 12.12.

Nach Art. 13 hat das Panel ein Recht darauf, Informationen und Sachverstand von jeder Person oder jeder Institution einzuholen. Soweit es jedoch um eine Person oder Institution geht, die sich im Hoheitsbereich eines der Mitgliedstaaten befindet, soll dieser Mitgliedstaat zuvor informiert werden. Die Mitgliedstaaten selbst sind gehalten, unverzüglich und vollständig Anfragen des Panel zu beantworten. Vertrauliche Informationen sollen nicht ohne Zustimmung dessen, der sie erteilt hat, offenbart werden. Nach Art. 13.3 können die Panels Informationen aus jeder möglichen Quelle beziehen und Sachverständige konsultieren. Im Hinblick auf eine Tatsache, die einen wissenschaftlichen oder technischen Sachverhalt betrifft und von einer der Parteien geltend gemacht wird, kann das Panel ein schriftliches Gutachten von einem Mitglied einer besonderen Sachverständigengruppe einholen, deren Aufstellung und Verfahren im Anhang 4 des DSU besonders geregelt sind. Nach Art. 14 sind die Verhandlungen des Panel weiterhin vertraulich.

Eine wesentliche Neuerung des Panel-Verfahrens findet sich in Art. 15. Danach ist in Form eines *interim review stage* eine Prüfung des von dem Panel ermittelten sachlichen Tatbestandes durch die Parteien schon im laufenden Panel-Verfahren erlaubt.¹³⁷

Art. 16 beschreibt das Verfahren in der Annahme des Panel-Reports durch den DSB. Das Verfahren sieht zunächst eine 20-tägige Frist zur Meinungsbildung vor, Art. 16.1. Einwendungen sind schriftlich und mindestens 10 Tage vor der entsprechenden Sitzung des DSB zu erheben, Art. 16.2. In dieser Sitzung haben die Streitparteien nach Art. 16.3 das volle Recht der Teilnahme. Die Annahme im eigentlichen Sinne regelt Art. 16.4, der bestimmt, daß binnen 60 Tagen nach Zuleitung des Panel-

¹³⁷ Art. 15.1 lautet: "Following the consideration of rebuttal submissions and oral arguments, the panel shall issue the descriptive (factual and argument) sections of its draft report to the parties to the dispute..."

Berichts an die Mitglieder der Bericht auf einer erforderlichenfalls eigens einzuberufenden Sitzung angenommen werden soll, sofern nicht eine Streitpartei ihre Absicht, Berufung einzulegen, vorher notifiziert hat oder soweit nicht der DSB im Konsens gegen die Annahme des Berichtes entscheidet.

Die damit schon angesprochene Möglichkeit einer Berufung stellt eine weitere entscheidende Neuigkeit des Streitschlichtungsmechanismus dar. Die Erforderlichkeit einer weiteren Prüfungsinstanz ergab sich insbesondere daraus, daß aufgrund des umgekehrten Konsensverfahrens nur noch mit dem Konsens aller beteiligten Staaten zu verhindern ist, daß dieser Panel-Bericht anerkannt und zur Grundlage möglicher weiterer Maßnahmen gemacht wird. Eine Streitpartei, die die Richtigkeit des Berichtes in Zweifel zieht, hat deshalb nicht mehr, wie früher, die Möglichkeit, durch die Erhebung einer formalen Einwendung den zur Annahme erforderlichen Konsens zu verhindern. Von dieser Möglichkeit ist offenbar in der Vergangenheit in einigen wenigen Fällen zu Recht Gebrauch gemacht worden.¹³⁸ In Art. 17 ist deshalb ein "Standing Appellate Body" vorgesehen, das aus sieben Personen bestehen soll, von denen drei in jedem einzelnen Berufungsfall sitzen sollen. Für diese Berufungsverfahren ist ein eigenes Verfahren vorgesehen, Art. 17.4ff. Es endet gleichfalls mit einem Bericht, der unter den gleichen Bedingungen wie der ursprüngliche Panel-Bericht durch den Rat angenommen werden muß, Art. 17.14.

b) Das Durchsetzungsverfahren im engeren Sinne: Kompensation und Suspension

Die Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen des DSB ist in Art. 21 geregelt. Auf einer weiteren Sitzung des DSB, die binnen 30 Tagen nach der Annahme des Berichtes stattfindet oder sonst eigens einberufen werden muß, soll der betreffende Mitgliedstaat berichten, wie er die Umsetzung vorzunehmen gedenkt, wobei u.a. Übergangsfristen beansprucht werden können, Art. 21.3. Bestehen Zweifel über die Vereinbarkeit dieser Umsetzungsmaßnahmen mit einem der Übereinkommen, so soll dieser Streit wiederum in dem Streitschlichtungsmechanismus behan-

¹³⁸ Nach Hudec (Anm. 118), 183, sind im Zeitraum zwischen 1975 und 1989 57 Panel-Berichte abgeschlossen worden. In 17 Fällen stieß ihre Annahme auf Widerstand im Rat. Weiter heißt es: "On three such occasions, the blockage was ultimately supported by the rest of the GATT membership, and the ruling was, in effect, set aside as erroneous..." m.w.N.

delt werden, wobei vorzugsweise das ehemalige Panel wieder zusammentreten soll, Art. 21.5.

Wenn ein Staat die Empfehlungen und Entscheidungen des DSB nicht innerhalb einer angemessenen Frist umsetzt, kommt eine Kompensation oder die Suspension von Vertragspflichten in Betracht, Art. 22. Die Kompensation setzt nach Art. 22.2 voraus, daß sich die beteiligten Streitparteien darauf innerhalb einer angemessenen Zeitfrist einigen. Kommt eine solche Einigung nicht zustande, so kommt eine Suspension von Vertragspflichten durch den obsiegenden Staat in Betracht, die in Art. 22.2ff. ausführlich geregelt ist. Die Suspension soll, soweit möglich, den gleichen Handelssektor betreffen, um den es in dem Streitfall ging. Nach Art. 22.4 soll der Umfang der Suspensionen, die durch den DSB autorisiert werden sollen, dem Umfang des Vorteilsverlustes entsprechen. Nach Art. 22.6 ist die Entscheidung über die Autorisation der Suspensionen wiederum an einen umgekehrten Konsens des DSB gebunden. Soweit die Streitpartei, gegenüber der die Suspension vollzogen werden soll, Einwendungen im Hinblick auf deren Umfang hat, ist ein besonderes Schiedsverfahren durchzuführen, Art. 22.6.

c) Das Primat der multilateralen Streitschlichtung, Ausschluß unilateraler Sanktionen

Unter dem Titel "Strengthening of the Multilateral System" soll in Art. 23 die Ergreifung von unilateralen Handelssanktionen außerhalb des Systems ausgeschlossen werden.¹³⁹ In Art. 23.1 heißt es, daß Mitgliedstaaten Verletzungen der Pflichten oder eine Minderung der Vorteile aus den Abkommen ausschließlich nach den Regeln und Verfahren des DSU geltend machen dürfen. In Art. 23.2 ist besonders geregelt, daß die Mitgliedstaaten eine Feststellung darüber, daß eine Vertragsverletzung oder eine Vorteilsentwertung vorliegt, allein den Verfahren des Streitschlichtungs-

¹³⁹ Die USA sind jedoch offenbar der Auffassung, daß sich die einschlägigen Bestimmungen des Handelsgesetzes (Anm. 16) mit den Regelungen des DSU vereinbaren lassen. In einem Brief an den Sprecher des Repräsentantenhauses und den Präsidenten des Senats hat der amerikanische Präsident folgendes ausgeführt: "The DSU requires Members to use dispute settlement mechanisms when they seek to redress a violation of one of the Agreements or nullification or impairment of the benefits of the Agreements. U.S. law currently requires recourse to GATT dispute settlement in cases involving a trade agreement, prior to taking other action", zitiert nach K o h o n a (Anm. 8), 44. Daran bestehen jedoch erhebliche Zweifel, weil Art. 23 einen unbedingten Ausschließlichkeitsanspruch des Streitschlichtungssystems postuliert und damit einzelstaatliche Feststellungen und Maßnahmen überhaupt ausgeschlossen sind.

systems vorbehalten sind. Über die Bestimmung einer für die Umsetzung einer Entscheidung oder Empfehlung dem Verletzterstaat zuzubilligenden Übergangsfrist darf nur nach Art. 21 entschieden werden. Darüber hinaus ist ausdrücklich geregelt, daß eine Bestimmung des Umfangs der Gegenmaßnahmen allein nach den Regeln des Art. 23 vorgenommen werden darf.

B. Der "Trade Policy Review Mechanism" – Einführung eines Berichtssystems als Durchsetzungselement

Ein neues und wesentliches Funktionselement der internationalen Handelsordnung ist der sog. "Trade Policy Review Mechanism" (TPRM), der eine Überprüfung und Diskussion der Handelspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten in periodischen Zeitabständen vorsieht.¹⁴⁰ Er wurde auf Vorschlag der Midterm-Konferenz durch Beschluß der "Vertragsparteien" vorläufig eingeführt.¹⁴¹ Ziel des TPRM ist die Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Wirkungsweise des multilateralen Handelssystems durch eine Erfassung, Erörterung und Diskussion der Handelspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten im ganzen.¹⁴² Seine Einführung beruht auf der Erkenntnis, daß allein ein Streitschlichtungssystem die Durchsetzung des GATT nicht ausreichend gewährleisten kann, weil es nur greift, wenn ein GATT-widriger Zustand von einem Staat geltend gemacht wird.¹⁴³ Der TPRM hat bereits während der Verhandlungen der Uruguay-Runde eine entscheidende Rolle gespielt. Bereits mit dem Midterm-Review wurde nämlich das GATT-Sekretariat ermächtigt, regelmäßige Berichte über die Handelspolitik der Mitgliedstaaten vorzulegen und damit zu einer "... improved adherence ... to GATT-rules disciplines and commitments"

¹⁴⁰ Victoria Curzon-Prize, GATT's New Trade Policy Review Mechanism, *World Economy* 14 (1991), Heft 2, 227–238; Petros C. Mavroidis, Surveillance Schemes: the GATT's new trade policy review mechanism, *Michigan Journal of International Law* 13 (1992), No.2, 374–414.

¹⁴¹ Unter dem Abschnitt "Trade Policy Review Mechanism" des Midterm-Agreements heißt es unter E.: "The trade policy review mechanism will be implemented on a provisional basis from the date of the adoption of this Decision by the CONTRACTING PARTIES ...". Der entsprechende Beschluß ist am 12.4.1989 ergangen, GATT Doc. L/6490.

¹⁴² A (e) des TPRM beschreibt die Zielsetzung des TPRM wie folgt: "... the review mechanism will enable the regular collective appreciation and evaluation by the Ministerial Conference of the Full Range of Individual Members Trade Policies and Practices and their impact on the functioning of the multilateral trading system ...".

¹⁴³ Benedek (Anm. 4), 382.

beizutragen.¹⁴⁴ Klarstellend und begrenzend heißt es in diesem Zusammenhang aber auch, daß der Mechanismus keine Handhabe darstellen soll, um einzelne Verpflichtungen durchzusetzen, Streitigkeiten zu schlichten oder den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen aufzuerlegen.¹⁴⁵ Auf der Grundlage dieser Entscheidung erstellte das Sekretariat des GATT in relativ kurzer Zeit eine Reihe von Berichten, die neben allen großen Handelsnationen bzw. der EG¹⁴⁶ auch eine Reihe von kleineren Staaten und Entwicklungsländern einschlossen und die mit ihrem Inhalt die weiteren Verhandlungen beeinflußt haben.

In der Schlußakte erfährt dieser Mechanismus bei gleicher Zielsetzung eine institutionelle Verankerung. Es soll nämlich ein Trade Policy Review Body (TPRB) eingerichtet werden, dessen Aufgaben der Rat wahrnimmt (C (i) und Art. IV:4 des WTO-Übereinkommens).¹⁴⁷ Als Organ der Erörterung und Diskussion dieser Berichte ist jedoch schließlich die Ministerkonferenz vorgesehen (C (vii)). Die Zeiträume der Berichte sind genau geregelt und nach der Bedeutung der jeweiligen Staaten differenziert. Nach der Rangordnung ihrer Welthandelsanteile werden die vier größten Staaten bzw. Handelsblöcke alle zwei, die nächsten 16 alle vier und alle anderen Staaten alle sechs Jahre einer Prüfung unterzogen. Über die jetzige vorläufige Regelung hinausgehend soll dem entsprechenden Bericht des Sekretariats ein solcher des Mitgliedstaates selbst vorangehen (C (v) (a)). Ohne daß dies ausdrücklich ausgesprochen wird, kommt dem nachfolgenden Bericht des Sekretariats dabei eine kommentierende und disziplinierende Funktion zu, die einen nicht zu unterschätzenden Einfluß darauf haben dürfte, daß die ursprünglichen Staatenberichte realitätsnah und vollständig sind. Beide Berichte werden anschließend im TPRB diskutiert und sodann mit einem Bericht über die entsprechende Sitzung des TPRB veröffentlicht und der Ministerkonferenz zur Kenntnis gegeben.

¹⁴⁴ Siehe GATT Doc. Nr. 1989, 33.

¹⁴⁵ In den Midterm Review Agreements (Anm. 43) heißt es unter "Trade Policy Review Mechanism", A (i): "It is, however, not intended to serve as a basis for the enforcement of specific obligations under the Agreements or for dispute settlement procedures, or to impose new policy commitments on contracting parties".

¹⁴⁶ Unter dem Titel "Trade Policy Review" wurden Berichte über die Vereinigten Staaten (1989, GATT Sales No. 1990 - 3), Japan (1990, GATT Sales No. 1990 - 12), Kanada (1990, Sales No. 1990 - 13) und die EG (1991, Bd. 1 und 2, Sales No. 1991 - 5) erstellt und veröffentlicht. Sie enthalten jeweils die Berichte der jeweiligen Regierung und des GATT-Sekretariats (Teile B und C), ein zusammenfassendes Protokoll der entsprechenden Verhandlungen im Rat (Teil D) und eine abschließende Erklärung des Vorsitzenden des Rates (Teil A).

¹⁴⁷ Siehe oben, nach Anm. 90.

V. Der Marktzugang: Grundanliegen des GATT

Die Uruguay-Runde hat bedeutende Ergebnisse auch auf dem klassischen Feld des GATT, dem Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse erreicht. Dieser Erfolg beruht auf weitgehenden und in ihrem Umfang neuartigen Konzessionen einerseits und einer Reihe von neuen Regelungen andererseits.

A. Zollabbau

Was die Konzessionsverhandlungen anbelangt, so beeindruckt schon für sich genommen das Ausmaß des erreichten Zollabbaus. In ausgewählten Bereichen haben sich die wichtigsten Produzenten und Importländer auf eine Beseitigung der Zölle überhaupt geeinigt. Dies betrifft insbesondere Pharmazeutika, medizinische Geräte, landwirtschaftliche Maschinen und Baugeräte. Für chemische Produkte wurde darüber hinaus eine Harmonisierung der Zölle zwischen 5,5 und 6,5% erreicht. In verschiedenen Bereichen wurden alle Zölle über 15% halbiert. Über alle übrigen Zölle hinweg wurde ein durchschnittlicher Abbau von 33% erreicht. Dabei haben erstmals auch die Entwicklungsländer Zollverpflichtungen übernommen.¹⁴⁸ Das GATT-Sekretariat spricht sogar von einer durchschnittlichen Senkung der Zölle um 40 %.¹⁴⁹

Auch der von den Entwicklungsländern eingeforderten Liberalisierung der Sektoren "tropische Produkte" und "Rohstoffprodukte"¹⁵⁰ wurde durch den Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen Rechnung getragen. Bereits zur Midterm-Konferenz konnte für den Bereich der tropischen Produkte¹⁵¹ ein insgesamt 3500 Tarifpositionen umfassendes Liberalisierungspaket verabschiedet werden, das den Abbau von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie nichttarifärer Hemmnisse zum Gegenstand hat.¹⁵²

¹⁴⁸ Siehe Blankart (Anm. 8), 18f.

¹⁴⁹ GATT, International Trade Forum (Anm. 7), 12.

¹⁵⁰ Siehe oben, bei Anm. 23 und 24.

¹⁵¹ Siehe Ad Koekkoek, Tropical Products, Developing Countries and the Uruguay Round, JWTL 23 (1989), Heft 6, 127-136.

¹⁵² Siehe den Midterm-Review (Anm. 43), unter "Tropical Products". Das Paket betrifft ein Handelsvolumen von 20 Mrd. US\$. Die EG hat die entsprechenden Zugeständnisse zum 1.7.1989 in Kraft gesetzt. Sie haben ein Volumen von ca. 10 Mrd. ECU, Bail (Anm. 2), 438.

B. Die Einbeziehung von nichttarifären Handelshemmnissen in die Konzessionsverhandlungen

Die Konzessionen sind dabei weitgehend in einer neuartigen Form verhandelt worden, die in den Konzessionslisten neben den Zöllen auch die nichttarifären Handelshemmnisse erfaßt. Grundlage dieses neuen Verfahrens ist das "Understanding on the Interpretation of Art. II:1 (b)". Danach sind Art und Höhe sog. "other duties and charges" anzugeben. Nach Abs. 2 werden diese Angaben mit Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens verbindlich. Danach hat binnen drei Jahren der entsprechende Mitgliedstaat das Recht, die Existenz solcher "duties or charges" nach Art und Höhe anzugreifen. Die Aufnahme dieser nichttarifären Handelshemmnisse in die Konzessionslisten besagt ausdrücklich nichts über ihre Zulässigkeit nach dem GATT, nach Nr. 5 des Understanding behalten sich alle Mitgliedstaaten das Recht vor, solche Handelshemmnisse zu jeder Zeit anzugreifen. Entsprechend dieser Regelungen sind die Konzessionslisten gestaltet, die sich im "Uruguay-Round-Protokoll GATT 1994" befinden.¹⁵³

C. Modifikation von Konzessionslisten

Eine weitere Neuerung sieht das "Understanding on the Interpretation of Art. XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994" vor. Es betrifft die Abänderung bestehender Konzessionen: Sie ist nach Art. XXVIII des GATT jeweils in Dreijahresperioden möglich, bewirkt aber im Gegenzug, daß die davon betroffenen anderen Staaten ihrerseits im wesentlichen gleichartige Konzessionen zurücknehmen können (Abs. 3). Um eine einvernehmliche, interessengerechtere und den Handel weniger stark einschränkende Lösung zu fördern, ist der Abänderung zwingend ein besonderes Verfahren vorgeschaltet. Es sieht Verhandlungen und Vereinbarungen ("negotiation and agreement", Abs. 1) mit einer Gruppe primär betroffener Staaten, und – abgestuft – Konsultationen ("consultation") mit einer zweiten Gruppe von Staaten vor, denen ein wesentliches Interesse an den Änderungen zugebilligt wird. Die Verhandlungen und Vereinbarungen mit der erstgenannten Gruppe können dabei auch dem Ziel dienen, kompensatorische Zugeständnisse in anderen Bereichen zu suchen und zu vereinbaren (Abs.2). Die mit diesem bevorzugten Beteiligungsrecht ausgestattete Gruppe von primär betroffenen Staaten umfaßt

¹⁵³ Siehe oben, Anm. 53, Appendix IV.

diejenigen, mit denen die Konzession ursprünglich ausgehandelt wurde, und eine zweite Gruppe, denen ein "principal supplying interest" zukommt. Das Understanding definiert in seiner Nr. 1 den Begriff des "principal supplying interest" in der Weise, daß darunter auch die anderen Mitgliedstaaten fallen, bei denen die betreffenden Konzessionen den höchsten Anteil am Export ausmachen ("member which have the highest ratio of exports affected by the concession"). Damit sind in den Kreis der erstrangig betroffenen Staaten, die nach Art. XXVIII:2 ein Recht auf Verhandlung von Kompensationen haben, erheblich ausgeweitet. Es kommt damit nicht mehr allein auf die Bedeutung dieser Länder gemessen an dem Umfang des Handels mit dem Produkt in absoluten Zahlen an, sondern auf den relativen Anteil der von der Konzession betroffenen Produkte im Verhältnis zum Gesamtexport. Damit haben auch kleinere Staaten und insbesondere Entwicklungsländer die Chance, als erstrangig Betroffene an den Änderungsverhandlungen teilzunehmen.¹⁵⁴

D. Verbesserte Regelungen für den Warenverkehr und die Zollabfertigung

Neben den Zollzugeständnissen sind eine Reihe von Regelungen verabschiedet worden, die den GATT-Mechanismus im Hinblick auf Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse verbessern sollen.

Dazu gehört zunächst das umfangreiche "Agreement on Implementation of Art. VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994", das die Zollwertbestimmung betrifft. Neben den sehr technischen Bestimmungen¹⁵⁵ im einzelnen enthält das Agreement in Art. 18 institutionelle Grundlagen, nach denen ein Ausschuß für Zollwertbestimmungen (Committee on Customs Valuation) und ein technischer Ausschuß (Technical Committee on Customs Valuation) eingesetzt werden soll. Letzteres soll unter dem Rat für Zollzusammenarbeit (Customs Co-Operation Council) arbeiten.

Was die nichttarifären Handelshemmnisse angeht, so sind Abkommen über die sogenannte "pre-shipment inspection", über Ur-

¹⁵⁴ Siehe GATT, Press Summary (Anm. 7), 6. Zu den Konzessionsänderungen im Zusammenhang mit der Gründung von Freihandelszonen bzw. Zollunionen, siehe unten, unter IX, bei Anm. 215.

¹⁵⁵ Ergänzend sind zwei Ministerentscheidungen (Decision Regarding Cases where Customs Administrations Have Reasons to Doubt the Truth or Accuracy of the Declared Value and Decision on Texts Relating to Minimum Values and Imports by Sole Agents, Sole Distributors and Sole Concessionaries) erlassen worden.

sprungsregelungen und über Importlizenzen abgeschlossen worden. Das "Agreement on Preshipment Inspection" trägt der Tatsache Rechnung, daß gerade Entwicklungsländer häufig besondere Unternehmen einschalten, um die Richtigkeit der Zollangaben für importierte Güter bereits im Exportland vor der Versendung überprüfen zu lassen, und damit in Anbetracht der beschränkten Möglichkeiten der eigenen Zollverwaltung Manipulationen vorzubeugen.¹⁵⁶ Das Agreement soll verhindern, daß dadurch der Handel beschränkt wird. Es verpflichtet die Staaten, die sich der "preshipment inspection" bedienen (Art. 2), zur Beachtung der Nichtdiskriminierung (Abs. 1), zur Anwendung allgemein anerkannter Standards (Art. 4), zur Transparenz (Abs. 5ff.) und zur Gewährleistung der Vertraulichkeit der Informationen (Abs. 9ff.). Es regelt darüber hinaus Grundsätze der Preiskontrolle (Art. 2.20ff.) und bestimmt, daß die entsprechenden Unternehmen ein Verfahren vorsehen müssen, in dem Einwendungen von Exporteuren im Zusammenhang mit der Prüfung behandelt werden können. Die Exportstaaten werden verpflichtet (Art. 3), die Meistbegünstigung zu beachten und die Transparenz im Hinblick auf die einschlägigen Gesetze und Regeln sicherzustellen. Außerdem ist ein besonderes Prüfungsverfahren vorgesehen (Art. 4). Es soll von einer unabhängigen Stelle durchgeführt werden, an der ein Verband der Unternehmen, die die "preshipment inspection" durchführen, und ein Verband der Exporteure beteiligt werden sollen. Vorgesehen ist dabei, daß Streitfälle zwischen dem prüfenden Unternehmen und dem jeweiligen Exporteur durch ein jeweils einzusetzendes Panel beigelegt werden.

Da eine große Zahl von Einfuhrregelungen auf den Warenursprung Bezug nimmt, kommt der Bestimmung des Ursprungs große Bedeutung zu. Sie liegt im wesentlichen in der Hand der Staaten selbst. Durch die internationale Arbeitsteilung und in deren Folge die Internationalisierung der Produktionsprozesse eröffnet sich den Staaten hier ein weiter, nicht selten protektionistisch genutzter Spielraum. Das "Agreement on Rules of Origin" trägt dieser Entwicklung Rechnung. Das Agreement gilt für alle Ursprungsregelungen (Art. 1.2), mit der Ausnahme von Ursprungsbestimmungen im Zusammenhang mit der einseitigen Gewähr von Zollzugeständnissen.¹⁵⁷ Es sieht eine langfristige Harmonisierung vor (Teil

¹⁵⁶ Dabei geht es nicht nur um die Sicherstellung der eigenen Zolleinnahmen, sondern auch um die Verhinderung verschleierte Kapitaltransfers und betrügerischer Geschäfte, siehe GATT, Press Summary (Anm. 7), 17. Siehe auch Bail (Anm. 2), 438.

¹⁵⁷ Art. 1.1, letzter Halbsatz: "... contractual or autonomous trade régimes leading to the granting of tariff preferences going beyond the application of paragraph 1 of Article I

IV, Art. 9ff. und Art. 3), bis zu deren Abschluß besondere Regeln für die Transparenz und Gleichbehandlung gelten (Art. 2). Die Aufgabe der Harmonisierung obliegt einem Committee on Rules of Origin und einem Technical Committee on Rules of Origin, das dem Zollkooperationsrat (Customs Cooperation Council) unterstehen soll (Art. 4).

Das Übereinkommen über Importlizenzen, das "Agreement on Import Licensing Procedures", revidiert den entsprechenden Kodex der Tokio-Runde¹⁵⁸ und sieht Regelungen vor, die sicherstellen sollen, daß Systeme automatisch gewährter Lizenzen ("automatic import licensing", Art. 2) und solche mit Einzelfallprüfung den Handel nicht übermäßig beschränken. Es sieht unter anderem Entscheidungsfristen vor.¹⁵⁹

E. Das "Agreement on Technical Barriers to Trade"

Im Anschluß an den sogenannten Standard-Kodex der Tokio-Runde¹⁶⁰ sieht das "Agreement on Technical Barriers to Trade" eine verbesserte Regelung im Hinblick auf technische Anforderungen und Standards vor.¹⁶¹ Das Agreement regelt und beschreibt im einzelnen das Verfahren der Harmonisierung und Standardisierung von technischen Anforderungen und ihre Anerkennung durch die einzelnen Staaten und enthält entsprechende institutionelle Grundlagen.¹⁶²

VI. Landwirtschaft und Textilien: Integration von Sektoren in das GATT

Bei den Verhandlungen über die Landwirtschaft und die Textilien ging es in der Uruguay-Runde ebenfalls grundsätzlich um eine Verbesserung des Marktzugangs. Anders als bei den soeben geschilderten Bereichen war jedoch die Uruguay-Runde hier vor die Aufgabe gestellt, die Geltung des

of GATT 1994". Gemeint sind damit insbesondere die besonderen und nicht an die Meistbegünstigung gebundenen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, vgl. Ba i l, *ibid.*, 438.

¹⁵⁸ Siehe oben, Anm. 105.

¹⁵⁹ Art. 3 Abs. 5 (f): maximal 60 Tage.

¹⁶⁰ Siehe oben, Anm. 105.

¹⁶¹ Im Hinblick auf gesundheitspolizeiliche Maßnahmen hat in seinem Anwendungsbereich das Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, siehe unten, VI.A.2, S. 288ff., Vorrang, Art. 1.5.

¹⁶² Dabei ist insbesondere eine Kooperation mit der International Organization for Standardization vorgesehen, der auch zwei Ministerentscheidungen gelten: die Decision on Proposed Understanding on WTO-ISO Standards Information System und die Decision on Review of the ISO/IEC Information Centre Publication.

GATT erstmalig durchzusetzen. Die Verhandlungen dienten damit der Korrektur lange zurückreichender Fehlentwicklungen, die dazu geführt hatten, daß sich in diesen beiden Bereichen entgegen dem Wortlaut und Sinn des allgemeinen Abkommens Sonderformen der Regelung der Handelsbeziehungen eingeschpielt hatten. Sie dienten dem Schutz der Märkte und Produzenten besonders in den Industriestaaten und minderten die Exportchancen der Entwicklungsländer. Die Verhandlungen in diesen beiden Bereichen dienten daher auch der Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der von den Industrieländern als Freihandelsordnung propagierten Ordnung des GATT.

A. Die Regelungen für die Landwirtschaft

Fragen des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten haben die Uruguay-Runde im ganzen überschattet und in der Presseberichterstattung einen durch die wirtschaftliche Bedeutung an sich kaum gerechtfertigten breiten Raum eingenommen.¹⁶³ Dabei ging es im wesentlichen darum, den Agrarsektor unter die Kontrolle des GATT zu bringen. Das GATT ist grundsätzlich auch auf den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten anwendbar und berücksichtigt dessen Besonderheiten in Form von Ausnahmetatbeständen im Hinblick auf mengenmäßige Beschränkungen (Art. XI:2 (c)) und Exportsubventionen (Art. XVI:3).¹⁶⁴ Es hat allerdings seine Wirkung im Agrarsektor kaum entfalten können.¹⁶⁵ Dazu haben beispielsweise der 1955 den USA gewährte Waiver,¹⁶⁶ Politiken anderer Industriestaaten, die vom GATT geduldet worden sind, und schließlich die Tatsache beigetragen, daß die Agrarpolitik sich zunehmend interner Subventionen bediente, die von dem GATT kaum wirksam kon-

¹⁶³ Die von Frankreich wesentlich bestimmte Weigerung der EG, in diesem Bereich weitere Zugeständnisse zu machen, führte zum Scheitern der Brüsseler Ministerkonferenz im Jahre 1990 und verhinderte damit einen termingerechten Abschluß der Uruguay-Runde.

¹⁶⁴ Die Vorschrift betrifft den "export of primary products" und damit auch Agrarprodukte.

¹⁶⁵ Reblin (Anm. 44), 105ff. Dies lag unter anderem auch an der Schwäche der Ausnahmetatbestände. Senti (Anm. 4), 257, charakterisierte Art. XI:2 (c) als "... den schwächsten Artikel des ganzen Vertragswerkes, nicht nur, weil er dem Protektionismus zugunsten der Landwirtschaft Tor und Tür öffnet, sondern weil er im direkten Widerspruch zu den Zielsetzungen des GATT steht". Siehe auch: Dale E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules, Policy Analysis in International Economics*, Institute for International Economics (1987).

¹⁶⁶ Dieser stellte die USA von den Verpflichtungen aus Art. II und XI des GATT frei. Siehe Reblin (Anm. 44), 106.

trolliert werden können.¹⁶⁷ Die Verhandlungen über die Fragen der Landwirtschaft führten zum Abschluß eines "Agreement on Agriculture", auf dessen Grundlage die Staaten außerdem eine Reihe von Konzessionen und Verpflichtungen im Bereich des Marktzugangs, im Hinblick auf die interne Unterstützung und die Exportsubventionen übernommen haben.¹⁶⁸ Daneben regelt ein "Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures" Maßnahmen im Hinblick auf die Gesundheit und Hygiene. Ergänzend wurde ein Beschluß gefaßt, der die Folgen der Agrarmarkliberalisierung für bestimmte, besonders betroffene Länder abmildern soll.¹⁶⁹

1. Das Übereinkommen über die Landwirtschaft

Das Übereinkommen über die Landwirtschaft ("Agreement on Agriculture") gliedert sich in drei große Teile. Dazu gehört der Marktzugang ("market access", Art. 4, 5), die interne Unterstützung ("domestic support", Art. 6 und 7) und Regelungen über den Exportwettbewerb ("export competition", Art. 8-11). Sie beziehen sich jeweils auf in der Form neuartige Konzessionen, die die Mitgliedstaaten ausgehandelt haben. Da-

¹⁶⁷ Es verwundert nicht, daß Fragen landwirtschaftlicher Produkte auf einer Reihe der vorangegangenen GATT-Runden eine Rolle gespielt haben. Zwar wurden eine Reihe von Zollsenkungen verabredet, die nichttarifären Handelshemmnisse in diesem Bereich konnten jedoch kaum wirksam geregelt werden. Bereits auf der Kennedy-Runde (Anm. 5) kam es zu einer Kontroverse zwischen den USA und den EG über diese Fragen. Dabei favorisierte die EG ein Konzept der Stützungsmargen, nachdem die Stützung des Exports von Agrarprodukten nach dem Konzept des sog. "Montant de soutien" bemessen werden sollte, während sich die USA für Mindestabnahmeverpflichtungen seitens der EG einsetzte. Schließlich kam nur ein Abkommen im Getreidebereich zustande. Auf der Tokio-Runde wurden eine Reihe von Kodizes über Getreide, Rindfleisch und Milcherzeugnisse geschlossen, doch gelang es wiederum nicht, eine für den gesamten Agrarbereich geltende konsistente Regelung herbeizuführen.

¹⁶⁸ Die große Bedeutung der Konzessionen und Verpflichtungen, die die Staaten in diesem Bereich übernommen haben, geht schon aus der Gestaltung der Anhänge des Protokolls der Uruguay-Runde hervor, von denen vier Agrarfragen betreffen, siehe oben, Anm. 153. Im Rahmen einer Umwandlung zahlreicher nichttarifärer Handelsbeschränkungen in Zölle gestanden die entwickelten Länder eine Reduktion der Zölle im Durchschnitt um 36% zu. Die Entwicklungsländer konzedierte eine Zollsenkung um 24%. Die Reduktionen sollen im ersten Fall während einer Übergangsfrist von sechs Jahren, im Fall der Entwicklungsländer binnen 10 Jahren erreicht werden. Die am wenigsten entwickelten Länder sind von den Zollsenkungen ausgenommen. Daneben sind erhebliche Zugeständnisse bei den Zollquoten erreicht worden, GATT, Press Summary (Anm. 7), 9.

¹⁶⁹ Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries.

neben finden sich institutionelle und Verfahrensvorschriften sowie Sondervorschriften für einzelne Bereiche und Ländergruppen.

Die Regelung über den Marktzugang geht von einer Tarifierung der zahlreichen nichttarifären Handelshemmnisse im Agrarbereich aus.¹⁷⁰ Diese wird in Abs. 2 des Art. IV festgeschrieben. Danach sollen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, deren Umwandlung in normale Zölle gefordert worden ist, weder aufrechterhalten noch neu einführen.¹⁷¹ Eine besondere Ausnahmegesetzgebung gegenüber dieser Gewährleistung des Marktzugangs enthält Art. 5 ("special safeguard provisions"). Danach dürfen die Staaten unter bestimmten Bedingungen Zusatzzölle erheben, soweit sie für die entsprechenden Produkte Handelsbarrieren in Zölle umgewandelt, Konzessionen gewährt und diese Konzessionen mit dem Zusatz versehen haben, daß sie sich die Anwendung solcher Zusatzzölle nach Art. 5 offenhalten wollen (in den Konzessionslisten ist dies mit dem Symbol "SSG" gekennzeichnet). Zugelassen sind solche zusätzlichen Zölle im Rahmen eines sog. "trigger"-Mechanismus, der aufgrund einer komplizierten Rechnungsweise dann greift, wenn die Importe des entsprechenden Produktes gegenüber bestimmten Zeiträumen vor Inkrafttreten des Übereinkommens in bestimmter Weise zunehmen und einen bestimmten Wert übersteigen. Weitere Regelungen darüber enthält Anhang 5 des Übereinkommens.

Die Regelung über die innerstaatlichen Beihilfen beruht auf einer Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten der Zuwendungen nach ihrer handelsverzerrenden Wirkung. Diejenigen Beihilfen, die nicht aufgrund ihrer geringen handelsverzerrenden Wirkung oder aus anderen Gründen ausgenommen worden sind, sind einem besonderen Berechnungsverfahren zu unterziehen, nach dem eine besondere Größe, das "Aggregate Measurement of Support" (AMS), ermittelt wird,¹⁷² auf deren

¹⁷⁰ In Art. 4 Abs. 2 ist von "measures ... of the kind which have been required to be converted into ordinary customs duties" die Rede.

¹⁷¹ Auf die Art dieser Maßnahmen weist eine Fn. zu Art. 4 Abs. 2 hin. Danach heißt es: "these measures include quantitative import restrictions, variable import levies, minimum import prices, discretionary import licencing, non-tariff measures maintained through state trading enterprises, voluntary export restraints and similar border measures other than ordinary customs duties, whether or not the measures are maintained under country-specific derogations from the provisions of the GATT 1947, but not measures maintained under balance-of-payments provisions or under other general, non-agriculture-specific provisions of the GATT 1994 or of the other multilateral Trade Agreements in Annex I A to the WTO".

¹⁷² Zur Entwicklung solcher Maßstäbe siehe Reblin (Anm. 44), 211 ff.

Grundlage besondere Konzessionen ausgehandelt werden.¹⁷³ Als Grundregel bestimmt Art.7.2, daß die erfaßten internen Subventionen oberhalb einer bestimmten Bagatellgrenze nur im Rahmen solcher Konzessionen zulässig sind. Die Regelungen des Art. 6 sehen vor, daß die Mitgliedstaaten sich an ihre in Teil IV der Listen zum Protokoll der Uruguay-Runde übernommenen Verpflichtungen halten müssen.

Von diesen Verpflichtungen und bei der Berechnung des AMS ausgenommen sind nach Art. 6.1 zunächst die in dem umfangreichen Katalog des Anhang II verzeichneten Beihilfen. Die verschiedenen Stützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft sind in zwölf verschiedenen Gruppen zusammengefaßt. Dabei kann man wie folgt unterscheiden: Nr. 5–13 des Anhangs betreffen direkte Zahlungen an die Produzenten.¹⁷⁴ Nr. 2–4 enthalten besondere, indirekte Maßnahmen.¹⁷⁵ Die Regelungen des Anhangs sind in der Form abschließend, daß direkte und indirekte Unterstützungsmaßnahmen, die nicht den Beschreibungen und Voraussetzungen entsprechen, unzulässig sind und damit dem allgemeinen AMS unterfallen und nur im Rahmen von Konzessionen zugelassen sind.

Art. 6.2 regelt Unterstützungen, die Entwicklungsländer betreffen. Dazu zählen Programme der landwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen von Entwicklungsprogrammen. Dazu gehören auch Investitionszulagen für den Landwirtschaftssektor und allgemeine landwirtschaftliche Importsубventionen ("Agricultural Import Subsidies") sowie die Förderung von Produzenten mit geringem Einkommen. Besonders angesprochen sind auch die Programme zur Umstellung der Landwirtschaft im Zusammenhang mit der Reduzierung des Anbaus von Drogenpflanzen.

¹⁷³ Nach Art. 1 (a) des Übereinkommens wird der AMS wie folgt definiert: "aggregate measurement of support" and "AMS" mean the annual level of support, expressed in monetary terms, provided for an agricultural product in favour of the producers of the basic agricultural products or none-product-specific support provided in favour of agricultural producers in general, other than support provided under programs that qualify as exempt from reduction under Annex II to this Agreement ...".

¹⁷⁴ Unter den Direktzahlungen an die Landwirte werden u.a. nichtproduktionsabhängige Einkommenssubventionen (Nr. 6, "decoupled income support") die Katastrophenhilfe (8), Vorruhestandsregelungen (9), Investitionsbeihilfen (11), Umweltschutzprogramme (12) und schließlich Zahlungen im Zusammenhang mit Programmen der Regionalentwicklung angesprochen.

¹⁷⁵ Zu diesen indirekten Maßnahmen gehören nach Nr. 2 zunächst allgemeine Dienstleistungen für die Landwirtschaft, u.a. Forschungsarbeiten, Ausbildung, Beratungen, Marketing und Vertriebsdienstleistungen, Infrastrukturmaßnahmen, Hygiene- und Gesundheitskontrollen und Überwachungsmaßnahmen. Daneben gehört zu den indirekten Maßnahmen nach Nr. 3 die öffentliche Vorratshaltung aus Gründen der Versorgungssicherheit und nach Nr. 4 die inländische Nahrungshilfe.

Daneben sieht Art. 6 eine Bagatellklausel¹⁷⁶ und eine Freistellung für Zahlungen im Zusammenhang mit Stilllegungs- und Extensivierungsprogrammen vor.¹⁷⁷

Die Regelung der Art. 8ff. betrifft die Exportsubventionen (Art. 9ff.) und bezieht sich auf die Zugeständnisse im Hinblick auf Exportsubventionen nach Teil IV der Zugeständnislisten. In Art. 9.1 ist zunächst beschrieben, welche Formen der Unterstützung erfaßt sind.¹⁷⁸ Art. X dient dem Ziel, Umgehungen der auf die Exportsubventionen bezogenen Zugeständnisse zu verhindern. Dabei verpflichten sich die Staaten u.a., auf internationale Standards im Hinblick auf die Gewährung von Exportkrediten, Exportkreditgarantien und Versicherungsprogrammen hinzuwirken. Außerdem enthält Art. X:4 eine Sondervorschrift im Hinblick auf die internationale Nahrungshilfe. Ergänzt werden diese Bestimmungen durch sogenannte "peace provisions",¹⁷⁹ wonach die nach diesen Regelungen zugelassenen Subventionen nicht zum Gegenstand von Maßnahmen nach dem neuen "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures"¹⁸⁰ oder im Rahmen eines Streitschlichtungsverfahrens gemacht werden dürfen, Art. 13.

2. "Agreement on the Application of Sanitary and Phyto-Sanitary Measures"

Zum Regelungskomplex Landwirtschaft gehört auch das "Agreement on the Application of Sanitary and Phyto-Sanitary Measures", das negative Auswirkungen solcher Regelungen auf den Handel mit Agrargütern minimieren soll. Ansatzpunkt des "Agreement" ist Art. XX (b) des GATT

¹⁷⁶ Danach brauchen produktspezifische Beihilfen bis zu einer Größenordnung von 5% des Wertes der Jahresproduktion des entsprechenden Produkts in dem betreffenden Land nicht berücksichtigt zu werden, Art. 6 Abs. 4 (a) (i). Das gleiche gilt für unspezifische Zuwendungen, soweit sie nicht mehr als 5% des Wertes der gesamten jährlichen Agrarproduktion des entsprechenden Staates ausmachen (ii). Für Entwicklungsländer gilt jeweils eine Grenze von 10% (b).

¹⁷⁷ "Direct payments under production-limiting programmes ...".

¹⁷⁸ Diese Definition ist außerordentlich weitgehend und umfaßt neben jeglicher Art der direkten und indirekten Stützung von Exporten durch die Regierungen oder andere öffentliche Stellen u.a. auch den Direktexport durch die Regierungen bzw. öffentliche Stellen, der sich auf nicht-gewerbliche Vorräte von Agrargütern bezieht, soweit der Preis niedriger als der in dem entsprechenden Staat berechnete Endverkaufspreis ist. Daneben gehören dazu auch besondere vergünstigte Frachtraten, die Übernahme der Kosten des Exportvertriebs und Subventionen für die Einbeziehung von Agrarprodukten in andere Exportprodukte.

¹⁷⁹ GATT, Press Summary (Anm. 7), 10.

¹⁸⁰ Siehe dazu unten, VIII.B, S. 299ff.

1994, der im Sinne einer allgemeinen Ausnahme den Staaten die Freiheit beläßt, Regelungen zu treffen, die notwendig sind, um das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen bzw. ihre Gesundheit zu schützen.¹⁸¹ Das Agreement beschreibt zunächst die Rechte und Pflichten der Staaten im Hinblick auf solche Maßnahmen, die im wesentlichen aus Art. XX (b) abgeleitet sind (Art. 2). Es folgen Regelungen über eine anzustrebende Harmonisierung der entsprechenden Regelungen (Art. 3). In dieser Harmonisierung liegt auch die besondere Aufgabe des Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures (Art. 12). Die angestrebte Harmonisierung hat die Wirkung, daß Mitgliedstaaten schärfere Maßnahmen nur dann einführen und aufrechterhalten dürfen, wenn sie sich wissenschaftlich rechtfertigen lassen, wobei auf die umfangreiche Regelung des Art. 5 verwiesen wird. Neben der Harmonisierung ist in Art. 4 unter dem Titel "Equivalence" die Anerkennung ausländischer Maßnahmen geregelt. Danach sollen die einzelnen Mitgliedstaaten solche Maßnahmen trotz einer unterschiedlichen Gestaltung auch dann als gleichwertig anerkennen, wenn der entsprechende Exportstaat in objektiver Weise veranschaulichen kann ("objectively demonstrates"), daß sie den vom Importstaat als angemessen angesehenen Standard des Gesundheits- und Hygieneschutzes sicherstellen (Art. 4.1). Zu diesem Zweck soll dem Importstaat die Möglichkeit zur Inspektion und anderen Maßnahmen gegeben werden. Art. 4.2 sieht eine entsprechende Konsultationspflicht vor.

Eine umfangreiche Regelung gilt dem "assessment of risk and determination of the appropriate level of sanitary or phyto-sanitary protection", Art. 5. Danach sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß ihre Maßnahmen auf einer Risikoeinschätzung beruhen, wobei Techniken der Risikoabschätzungen, die von entsprechenden internationalen Organisationen angewendet werden, berücksichtigt werden sollen, Art. 5.1. Damit und in den folgenden Ziffern wird der Versuch unternommen, einen verfahrensmäßigen und materiellen Rahmen für die wissenschaftliche und gesundheitspolitische Begründung solcher Maßnahmen zu setzen, um deren Mißbrauch einzudämmen. So sind

¹⁸¹ Nach der in Anhang A des Agreement unter Nr. 1 vorgesehenen Definition sind unter "Sanitary or Phyto-Sanitary Measures" Maßnahmen zu verstehen, die innerhalb des Territoriums eines Mitgliedstaates das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vor Risiken schützen sollen. Die Definition ist weit gefaßt und umfaßt neben allen Abwehrmaßnahmen gegen das Einschleppen und die Verbreitung von Krankheiten auch Gesundheitsgefahren, die von Zusatzstoffen, Verunreinigungen, Giften und krankheitsverursachenden Organismen in Lebensmitteln, Getränken und Futterstoffen ausgehen.

die Mitgliedstaaten gehalten, verfügbare wissenschaftliche Erkenntnisse, Verfahren und Produktions- und Versuchsmethoden zu berücksichtigen, Art. 5.2. Eine ausführliche Regelung (Art. 5.3 bis 5.5) gilt der Verhältnismäßigkeit bzw. wirtschaftlichen Vertretbarkeit: Bei der Risikoerfassung und Entscheidung sollen alle abwägungserheblichen wirtschaftlichen Faktoren, insbesondere der Schaden durch Produktionsausfälle und Absatzverluste, die Kosten der Überwachung und Krankheitsbekämpfung im Importland und die Kosten alternativer Schutzmaßnahmen berücksichtigt werden (Art. 5.3). Im Hinblick auf handelsbeschränkende Wirkungen gilt ein Minimierungsgebot (Art. 5.4 und 5.6) und das Gebot, willkürliche Unterscheidungen und damit Diskriminierungen zu vermeiden (Art. 5.4). Das Committee soll durch Richtlinien diese Gebote konkretisieren (Art. 5 Satz 2).

Art. 5.7 erlaubt darüber hinaus die Ergreifung vorläufiger Maßnahmen bei Verdachtsfällen auch dann, wenn eine endgültige wissenschaftliche Klärung noch aussteht. Nach Art. 5.8 haben Mitgliedstaaten, die Anhaltspunkte dafür haben, daß einzelne Maßnahmen ihre Exporte behindern und diese Maßnahmen nicht auf internationalen Standards beruhen, das Recht, eine Erklärung der Gründe für die Maßnahme zu verlangen. Daneben behandelt das Übereinkommen regionale Regelungen (Art. 6); Transparenzfordernisse (Art. 7 und Anhang B), Fragen der technischen Hilfe (Art. 9) und Sondervorschriften für die Entwicklungsländer (Art. 10).

B. Das Übereinkommen über Textilien und Bekleidung

Ähnlich wie im Bereich der Landwirtschaft hat das GATT auch im Hinblick auf den Handel mit Textilien und Bekleidung seine Ordnungsfunktion bisher kaum wahrnehmen können.¹⁸² Bereits 1962 wurde ein Weltbaumwollabkommen beschlossen, das schließlich 1973 in das Multifaser-Abkommen¹⁸³ übergeleitet wurde, das eine Grundlage für Selbstbeschränkungsabkommen schafft und eine weitreichende Schutzklausel enthält, die in dem Begriff der Marktzerüttung ansetzt. Es ist

¹⁸² Siehe allgemein: Niels Blokker, *International Regulation of World Trade in Textiles* (Dordrecht, Boston, London, 1989); Henry R. Zheng, *Legal Structure of International Textile Trade* (New York u. a., 1988).

¹⁸³ Arrangement Regarding International Trade in Textiles, GATT Doc. TEX.NG/1, BISD 21S (1975), 3; Lane S. Hurewitz, *Textiles*, in: Stewart (Anm. 2), Vol. I, 255–380; Damian Chalmers, *The Multifiber Arrangement – ripping the shirt off the poor man's back*, in: Hazel Fox (Hrsg.), *International Economic Law and Developing States* (1992), 193–216.

wegen dieser Sonderregelungen nicht übertrieben, wenn das Mandat der Uruguay-Runde davon spricht, diesen Sektor überhaupt erst in das GATT zu integrieren.¹⁸⁴ Die Liberalisierung lag vor allem im Interesse der Entwicklungsländer, deren Haltung jedoch nicht einheitlich war. Einige dieser Länder konnten sich von einer Liberalisierung einen besseren Marktzugang für ihre Produkte erhoffen. Andere Länder befürchteten den Verlust der ihnen nach dem Multifaserabkommen garantierten beschränkten, aber sicheren Exportchancen.

Das "Agreement on Textiles and Clothing" sieht eine in Phasen geteilte langfristige Überführung des zunächst noch dem verlängerten Multifaser-Übereinkommen unterliegenden Handels mit Textilien in das GATT vor. Der Übergangsprozeß ist in vier zeitliche Stufen (1995, 1998, 2002 und 2005) eingeteilt und beruht auf zwei unterschiedlichen Mechanismen. Einerseits müssen die Staaten in jede der Phasen einen Anteil der entsprechenden Produkte dem GATT unterstellen, Art. 2.6ff.¹⁸⁵ Diese Produkte befinden sich in einer 16-seitigen Auflistung im Anhang zu dem Übereinkommen. Der Umfang der dem GATT zu unterstellenden Produkte ergibt sich aus ihrem Anteil am Gesamttextilimport des entsprechenden Staates auf der Basis des Jahres 1990. Zu den ersten drei festgelegten Terminen müssen die Staaten jeweils soviel Produkte dem GATT unterstellen, wie es einem Anteil von 16 bzw. 17 bzw. 18% ihrer Textilimporte ausmacht. Am Schlußtermin, dem 1. Januar 2005, sollen alle Produkte dem GATT unterstehen.

Das zweite Element des Übergangsprozesses bildet eine Verpflichtung für diejenigen Produkte, die noch nicht dem GATT unterstellt sind und daher allein dem Multifaser-Abkommen unterliegen. Insoweit sollen die Staaten, wiederum nach den gleichen Terminen zeitlich gestaffelt, die in den einzelnen Beschränkungsabkommen zugelassenen Importmengen um zunächst 16, 25 und dann 27% erweitern (Art. 2.13ff.).

Das Abkommen enthält in Art. 6 eine Regelung über Sicherungsmaßnahmen in der Übergangsfrist und in Art. 5 eine komplizierte Re-

¹⁸⁴ Das Mandat der Uruguay-Runde lautete insoweit wie folgt: "Textiles and clothing. Negotiations in the area of textiles and clothing shall aim to formulate modalities that would permit the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened GATT-Rules and disciplines, thereby also contributing to the objective of further liberalisation of trade" (Hervorhebung des Autors).

¹⁸⁵ Die erstmalige Unterstellung von Produkten unter das GATT nach Art. 2.6 des Übereinkommens muß nach der in Marrakesch eingefügten Decision on Notification of First Integration under Article 2.6 of the Agreement on Textiles and Clothing besonders notifiziert werden.

gelung, die Umgehungen verhindern soll und u.a. eine Umleitung der Transporte, die falsche Deklarationen von Ursprungszertifikaten und die Fälschung von Dokumenten betrifft. Für die Überwachung wird ein Textiles Monitoring Body (TMB) eingesetzt (Art. 8).

VII. Zahlungsbilanzmaßnahmen, Schutzklausel und Waiver: Korrektur des Regel-Ausnahme-Verhältnisses des GATT

Das GATT ist grundlegend durch ein Regel-Ausnahme-Verhältnis gekennzeichnet, das die Staaten im Rahmen bestimmter, ursprünglich eng verstandener Ausnahmetatbestände von ihren Verpflichtungen freistellt. Der weite Zuschnitt dieser Ausnahmetatbestände, ihre extensive Auslegung und Inanspruchnahme und schließlich die Tolerierung weitergehender nationaler und bilateraler Formen der Abweichung von den Regelungen und Zielen des GATT führten zu einer Verschiebung dieses Verhältnisses, die wesentlich zur Erosion der GATT-Ordnung beigetragen hat. Einige der Themen der Uruguay-Runde können als Versuch einer Korrektur dieser Entwicklung verstanden werden. Besonders gilt dies für eine Gruppe von eng verwandten Ausnahmetatbeständen und -erscheinungen, die in systematischer Hinsicht dadurch charakterisiert werden können, daß sie unmittelbar der Verfolgung einzelstaatlicher wirtschaftlicher Interessen dienen.¹⁸⁶ Dazu gehören nach der ursprünglichen Anlage des GATT die Ermächtigung zur ausnahmsweisen Einführung von Handelsbeschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz (Art. XII und XVIII), die Ermächtigung zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen in Fällen eines unvorhergesehenen und schnellen Anwachsens der Einfuhren bestimmter Güter (Art. XIX) und schließlich die mögliche Erteilung von Sondergenehmigungen ("Waiver") nach Art. XXV:5. Neben diesen geregelten Ausnahmetatbeständen ging es in der Uruguay-Runde aber auch um eine Gruppe ähnlicher Maßnahmen, die freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen ("Voluntary Export Restraints" (VERs)) und Marktregelungen ("orderly market agreements" (OMAs)), die sich außerhalb des GATT entwickelt hatten und deren umstrittene Vereinbarkeit mit dem GATT nie endgültig geklärt werden konnte.

¹⁸⁶ Senti (Anm. 4), 200ff.; von Bogdandy, *The International Trade Law*, in: Gratz/von Bogdandy (Anm. 16), 73–105 (89), vgl. Benedek (Anm. 4), 160.

A. "Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994"

Der Konkretisierung der Ausnahmebestimmung aus Zahlungsbilanzgründen nach Art. XII und XVIII:B des GATT 1994 dient das "Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994". Das Understanding regelt Fragen der Gestaltung und Durchführung solcher Maßnahmen und sieht ein Verfahren der Notifikation, Dokumentation und Konsultationen vor.

Darüber hinaus regelt das Understanding nun die Gestaltung der Maßnahmen: Nr. 2 sieht einen Vorrang für die weniger handelsverzerrenden, preiswirksamen Maßnahmen, so u.a. von "import surcharges" und "import deposit requirements" vor. Nur wenn diese nicht ausreichen, sind nach einer entsprechenden Erklärung quantitative Beschränkungen des Imports zugelassen. Beide Arten von Maßnahmen sind darüber hinaus auf das erforderliche Maß zu beschränken, Nr. 4. Um protektionistische Effekte¹⁸⁷ auszuschließen, sollen die Beschränkungen in transparenter Weise verwaltet werden (Nr. 4 Satz 2). Unter anderem soll die Auswahl derjenigen Produkte, auf die sich die Maßnahmen erstrecken, angemessen gerechtfertigt werden.

Daneben regelt das Understanding den Abbau solcher Beschränkungen. Die Mitgliedstaaten trifft zunächst eine Pflicht, entsprechende Zeitpläne sobald als möglich zu veröffentlichen. Daneben ist ein besonderes Konsultationsverfahren vorgesehen, das von dem Committee on Balance of Payment Restrictions durchgeführt werden soll. Es gründet sich auf zwei verschiedene Rechtsgrundlagen: Art. XII:4 einerseits bzw. Art. XVIII:12 andererseits, die sich danach richten, ob der allgemeine Ausnahmetatbestand des Art. XII oder die Sonderregelung für Entwicklungsländer nach Art. XVIII B einschlägig ist, in der Sache aber nur im Hinblick auf die vorgesehenen Fristen Unterschiede enthalten (Art. XII:4 (b) bzw. Art. XVIII:12 (b)). Das Verfahren ist bei der Neueinführung und Erweiterung solcher Beschränkungen, in wiederkehrenden Abständen aber auch im Hinblick auf den Abbau der Beschränkungen durchzuführen. Es richtet sich in den Einzelheiten nach der Ratsentscheidung vom 28. April 1970.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Nr. 4 Satz 2: "In order to minimize any incidental protective effects ...".

¹⁸⁸ Procedures for Consultations on Balance-of-Payment Restrictions, 28.4.1970, BISD, 18S, 48-53.

B. "Understanding in Respect of the Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994"

Der Eingrenzung der in Art. XXV:5 vorgesehenen Möglichkeit, Sondergenehmigungen ("Waiver") zu erteilen¹⁸⁹, gilt das Understanding zu Art. XXV:5. Es sieht vor, daß alle bestehenden¹⁹⁰ und zum Teil unbefristeten "Waiver" innerhalb eines bestimmten Zeitraums auslaufen sollen (Nr. 2). Für die Verlängerung bestehender oder Genehmigung neuer "Waiver" sind neue und strengere Verfahrensregelungen vorgesehen (Nr. 1). Danach muß ein entsprechender Antrag eine Beschreibung der in Betracht gezogenen Maßnahmen enthalten und die politischen Zielsetzungen ("specific policy objectives") darlegen und darüber hinaus die Gründe angeben, die den Mitgliedstaat daran hindern, seine Zielsetzungen mit GATT-konformen Mitteln zu erreichen. Art. IX:3 des WTO-Übereinkommens regelt die Entscheidung der Ministerkonferenz über die Genehmigung eines "Waiver".¹⁹¹ Nr. 3 stellt klar, daß sowohl eine Überschreitung der Bedingungen des "Waiver" als auch Maßnahmen, die dem "Waiver" entsprechen, zur Einleitung des Streit-schlichtungs- und Rechtsdurchsetzungsverfahrens nach Art. XXIII des GATT 1994 führen können, soweit dadurch die Vorteile eines anderen Mitgliedstaates gemindert oder aufgehoben werden.

C. "Agreement on Safeguards"

Das "Agreement on Safeguards" dient einer Reform der Regelung des Art. XIX, die zu einer ausufernden Genehmigung von Sicherungsmaßnahmen geführt hatte¹⁹² und darüber hinaus nicht verhindern konnte, daß die Staaten zur Umgehung der in Art. XIX statuierten Anzeige- und Verhandlungspflichten sowie des Meistbegünstigungsprinzips außerhalb des GATT wichtige Sektoren des Welthandels mit so ge-

¹⁸⁹ Siehe zum Beispiel den amerikanischen Agrar-Waiver, oben, bei Anm. 166.

¹⁹⁰ Diese sind Bestandteil des GATT 1994 geworden, siehe oben, Anm. 110.

¹⁹¹ Siehe oben, bei Anm. 101.

¹⁹² M.C.E.J. Bronckers, *Selective Safeguard Measures in Multilateral Trade Relations, Issues of Protectionism in GATT, European Community and United States Law* (Deventer, 1985); Peter Kleen, *The Safeguards Issue in the Uruguay Round – A Comprehensive Approach*, JWTL 23 (1989), Heft 5, 73–85; Colleen Hamilton/John Whalley, *Safeguards*, in: Schott (Anm. 2), 79–92.

nannten Grauzonenmaßnahmen (VERs und OMA) kontrollierten.¹⁹³

Das "Agreement on Safeguards" vollzieht insofern einen radikalen Schnitt. Nach Art. 10 sind die Mitgliedstaaten gehalten, alle auf Art. XIX des GATT 1947 beruhenden Schutzmaßnahmen binnen einer bestimmten Frist auslaufen zu lassen. Art. 11 sieht die "Prohibition and Elimination of Certain Measures" vor. Danach ist es den Mitgliedstaaten zunächst verwehrt, Schutzmaßnahmen nach Art. XIX des GATT 1994 anzuwenden, soweit diese nicht mit dem Agreement übereinstimmen. Darüber hinaus werden ausdrücklich Grauzonenmaßnahmen wie Selbstbeschränkungsabkommen, "Orderly Marketing Arrangements" und vergleichbare Maßnahmen ausgeschlossen¹⁹⁴. Dabei ist wiederum ein Verfahren für die Abschaffung solcher Maßnahmen vorgesehen.

Auf der Basis des damit wiederhergestellten Ordnungsanspruchs des GATT sind Bedingungen für die Beantragung und Anwendung solcher Schutzmaßnahmen geregelt. In Art. 2.2 wird dabei nunmehr eindeutig der Grundsatz aufgestellt, daß solche Schutzmaßnahmen so gestaltet und angewendet werden müssen, daß sie sich nicht auf eine einzelne Quelle, also einen einzelnen Exportstaat beziehen. Damit ist die sogenannte Selektivität der Schutzmaßnahmen angesprochen, die in den Verhandlungen eine wesentliche Rolle gespielt hat.¹⁹⁵ Sie betrifft die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Staaten unter Durchbrechung des Meistbegünstigungsgrundsatzes den Import aus bestimmten Staaten beschränken dürfen. In Sonderfällen ist es aber möglich, zwischen verschiedenen Exportstaaten zu quotieren, Art. 5.2 (a).¹⁹⁶

¹⁹³ Siehe oben, bei Anm. 15. Zur Frage der Rechtmäßigkeit Benedek (Anm. 4), 181 ff.; Jeanette Schüler, Voluntary Export Restraints, in: Grabitz/von Bogdandy (Anm. 16), 463–501.

¹⁹⁴ Art. 11 (b) lautet: "...furthermore, a member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any similar measures on the export or the import side. These include actions taken by a single member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more members".

¹⁹⁵ Hamilton/Whalley (Anm. 192), 84 ff.; siehe auch oben, bei Anm. 42.

¹⁹⁶ Danach können die Staaten bei der Zuteilung der Quoten mit anderen Staaten, die ein "substantial interest in supplying the product concerned" haben (vgl. dazu die ähnlichen Formulierungen des "Understanding on the Interpretation of Art. XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994", oben bei Anm. 154), ein Übereinkommen treffen. Falls das nicht durchführbar ist, sollen den entsprechenden Staaten Quoten auf der Grundlage ihres bisherigen Anteils an den Importen zugewiesen werden.

Art. 12 regelt Notifikations- und Konsultationspflichten, Art. 13 sieht eine Überwachung durch ein einzurichtendes *Committee on Safeguards* vor, das dem *Council for Trade in Goods* zugeordnet wird. Nach Art. 11.2 dürfen allerdings die einzelnen Staaten jeweils eine Grauzonenmaßnahme bestehen lassen. Der Anhang führt bisher nur eine dieser Maßnahmen auf: danach soll zwischen der EG und Japan das Selbstbeschränkungsabkommen für Kraftfahrzeuge fortbestehen. Seine Beendigung ist für den 31. Dezember 1999 vorgesehen.¹⁹⁷

VIII. Dumping und Subventionen: besserer Schutz gegen Handels- und Wettbewerbsverzerrungen

Im Sinne von Ausnahmen ermächtigt das GATT die Staaten, unter bestimmten Bedingungen den Import von Produkten mit Sonderzöllen zu belegen, falls diese unter Preis eingeführt werden (Dumping, Art. VI:1) oder ihre Herstellung oder ihr Export in unzulässiger Weise (Art. XVI) subventioniert worden ist (Art. VI:3). Diese, dem Schutz vor Handels- und Wettbewerbsverzerrungen dienenden Ausnahmebestimmungen sind in Form zweier Kodizes auf der Tokio-Runde konkretisiert worden.¹⁹⁸ Nicht nur ihr Mißbrauch zu protektionischen Zwecken, sondern auch handelspolitische Spannungen im Hinblick auf Subventionen erforderten eine Reform, die zum Abschluß zweier "Agreements" führte. Neben den inhaltlichen Verbesserungen ist mit dieser Gestaltung auch die Verbindlichkeit der Regelungen innerhalb der WTO-Mitgliederschaft sichergestellt.¹⁹⁹

A. Das "Agreement on Implementation of Art. VI of GATT 1994"

Die Verhängung von Antidumping-Zöllen nach Art. VI:1 GATT in den entsprechenden nationalen Verfahren hat für den Welthandel enorme

¹⁹⁷ Die Produktbeschreibung lautet genau: "Passenger cars, off road vehicles, light commercial vehicles, light trucks (up to 5 tonnes), and the same vehicles in wholly knocked-down form (CKD sets)". Mit letzterem ist die Endmontage von importierten Bausätzen vor Ort als Umgehung von Antidumping-Maßnahmen gemeint, siehe dazu unten, bei Anm. 205 und 208.

¹⁹⁸ Oben, Anm. 105.

¹⁹⁹ Als Kodizes der Tokio-Runde wiesen der Antidumping- und der Subventionskodex einen jeweils unterschiedlichen, zersplitterten Mitgliederbestand auf, siehe oben Anm. 106.

Bedeutung²⁰⁰ und weist starke protektionistische Züge auf.²⁰¹ Das neue Agreement²⁰² dient der Reform des Antidumping-Kodex der Tokio-Runde.²⁰³ In den Verhandlungen forderten zahlreiche Staaten, die von solchen Antidumping-Maßnahmen betroffen waren, insbesondere Japan, Hongkong, Singapur, Korea und die skandinavischen Länder,²⁰⁴ strengere Maßstäbe, während die EG und die USA ihre Antidumping-Verfahren beibehalten wollten und darüber hinaus die Einbeziehung von Umgehungsmaßnahmen forderten. Damit ist die zunehmende Praxis angesprochen, nicht mehr die Fertigprodukte, sondern Bausätze zu exportieren, die erst auf dem Territorium des Importstaates in besonderen Endmontagewerken zusammengesetzt werden.²⁰⁵

Das Agreement konkretisiert zunächst die materiellen Voraussetzungen der Verhängung von Anti-Dumping-Zöllen nach Art. VI.

²⁰⁰ In dem Zeitraum zwischen 1979 und 1988 sind weltweit fast 2.400 Anti-Dumping-Verfahren eingeleitet worden. Unter den Möglichkeiten nach dem GATT, Importe zu beschränken, kommt dem Antidumping die weitaus größte Bedeutung zu, Patrick A. Messerlin, Antidumping, in: Schott (Anm. 2), 108–129.

²⁰¹ Siehe Rainer M. Bierwagen, GATT Article VI and the Protectionist Bias in Antidumping Laws (Deventer, 1990); John H. Jackson/Edwin A. Vermulst, Antidumping Law and Practice (New York, 1990); Joseph Cunnane/Clive Stanbrook, Dumping and Subsidies. The law and procedures governing the imposition of anti-dumping and countervailing duties in the European Community (London, Brussels, 1983). Diese protektionistischen Wirkungen sind vielfach. Dazu zählt zunächst, daß die Anti-Dumping-Zölle im Durchschnitt viermal höher als die normalen gebundenen Tarife liegen, und daß damit in kaum nachprüfbarer Weise eine unterschiedliche Behandlung von Waren aus verschiedenen Staaten ihren Anfang nimmt. Entscheidend scheint jedoch zu sein, daß Antidumping-Verfahren den Boden bereiten, auf dem eine Reihe von nicht-tarifären Handelshemmnissen ausgehandelt werden. So haben im Zeitraum zwischen 1980 und 1987 zwei Drittel der von den EG bzw. den USA abgeschlossenen Selbstbeschränkungsabkommen ihren Ursprung im laufenden Anti-Dumping-Verfahren. Darüber hinaus sind eine Reihe von solchen Verfahren durch Regelungen über Mindestpreise und quantitative Beschränkungen beendet worden, die zu einer weitgehenden Preisbindung und Kartellbildung führen, Messerlin, *ibid.*, 109. Nach Michael A. Lawrence, Bias in the International Trade Administration: The Need for Impartial Decisionmaking in United States Antidumping Proceedings, Case Western Reserve Journal of International Law 26 (1994), Nr. 1, 1–26, sind die amerikanischen Antidumpingverfahren durch politische Einflußnahmen (11) gekennzeichnet und führen in 97% der Fälle zur Feststellung eines Dumping (2).

²⁰² Eine erste Analyse im Hinblick auf das EG-Antidumpingrecht findet sich bei Waer/Vermulst (Anm. 8).

²⁰³ Die Versuche, eine internationale Regelung des Antidumping zu erreichen, gehen allerdings viel weiter zurück: bereits unter dem Völkerbund sind erste Versuche einer Regelung unternommen worden: Terence P. Stewart/Susan G. Markel/Michael T. Kerwin, Antidumping, in: Stewart (Anm. 2), Vol. II, 1404.

²⁰⁴ Siehe Bail (Anm. 2), 443.

²⁰⁵ Siehe Stewart/Markel/Kerwin (Anm. 203), 1616.

In Art. 2 wird detailliert die Berechnungsweise zur Feststellung des Dumping bestimmt. Art. 3 regelt die Feststellung eines Schadens für die einheimische Industrie, Art. 4 definiert, was unter einer "einheimischen Industrie" zu verstehen ist.

Im Anschluß daran werden Grundlagen der nationalen Anti-Dumping-Verfahren geregelt (Art. 5). Art. 6 betrifft das Verfahren zur Feststellung der tatsächlichen Grundlagen, wobei den beteiligten Parteien ein ausreichendes Beteiligungsrecht zu gewährleisten ist. Art. 7 bezieht sich auf Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes und Preiszusagen ("price undertakings", Art. 8). Hervorhebung verdient die Einführung einer *de minimis*-Regel, nach der Verfahren, die nur eine geringfügige, nach der Vorschrift auf 2% festgelegte, Dumping-Marge ergeben, unverzüglich beendet werden sollen. Eine Zeitgrenze für das Verfahren sieht Art. 5.10 vor: danach sollen die Feststellungsverfahren regelmäßig binnen eines Jahres, auf jeden Fall aber nach 18 Monaten abgeschlossen sein.

Die Verhängung und Erhebung von Antidumping-Zöllen ist in Art. 9 geregelt. Nach Art. 11.3 müssen die Maßnahmen spätestens nach fünf Jahren beendet werden. Sie unterliegen einer regelmäßigen Überprüfung, die auch auf substantiierten Antrag der Beteiligten eingeleitet werden soll.

Das Übereinkommen enthält daneben in Art. 17 Bestimmungen über die Konsultation und Streitschlichtung,²⁰⁶ die auf den Streitschlichtungsmechanismus verweisen und in diesem Zusammenhang einige besondere Regelungen betreffen. So sieht Art. 17.6 (i) eine nur eingeschränkte Überprüfung des angegriffenen nationalen Antidumping-Verfahrens im Hinblick auf dessen Tatsachenfeststellungen vor. Darüber hinaus soll eine angegriffene nationale Maßnahme schon dann vor dem Panel Bestand haben, wenn sie einer von verschiedenen möglichen Auslegungen des "Agreement" entspricht (ii).²⁰⁷

²⁰⁶ Vgl. Ernst-Ulrich Petersmann, GATT Dispute Settlement Proceedings in the Field of Antidumping Law, *Common Market Law Review* 28 (1991), 69–113.

²⁰⁷ Diese beiden Bestimmungen sollen allerdings nach der in Marrakesch eingefügten Decision on Review of Article 17.6 of the Agreement on the Implementation of Article VI of GATT 1994 nach drei Jahren überprüft werden. Kritisch: Waer/Vermulst (Anm. 8), 8f. Auf die Streitschlichtung bezieht sich auch die Declaration on the Dispute Settlement Pursuant to the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 or Part V of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties, die damit zugleich dem neuen Abkommen über Subventionen gilt. Sie enthält nur einen einzigen Satz mit dem die Minister "... the need for the consistent resolution of

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der "Decision on Anti-Circumvention" haben sich die Parteien nicht auf eine Regelung der Fragen der Umgehung einigen können und erteilen insoweit dem Committee on Anti-Dumping Practices einen Regelungsauftrag.²⁰⁸

B. Das "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures"

Das Agreement sieht eine umfangreiche Regelung des gesamten Problemkomplexes der Zulässigkeit von Subventionen und der Gegenmaßnahmen vor.²⁰⁹ Nach einer Definition der Subventionen (Teil I) wird in drei Teilen des Agreement die Zulässigkeit von Subventionen geregelt (Teil II–IV). Teil V betrifft Ausgleichszölle. Neben institutionellen Regelungen (Teil VI) und Regelungen über die Notifikation und Überwachung (Teil VII) enthält das Agreement Sonderregelungen der Entwicklungsländer (Teil VIII) und Übergangsregelungen, die Staaten betreffen, die sich im Übergang von einer Zentralplanungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft befinden (Teil IX). Es schließen sich Regelungen über die Streitschlichtung²¹⁰ und Schlußbestimmungen an (Teil X und XI).

Die Regelungen über die Zulässigkeit von Subventionen werden durch eine zweistufige Definition eingeleitet. Art. 1 beschreibt die verschiedenen Gestaltungen von Subventionen. Art. 2 betrifft die sogenannte "specificity". Darunter ist zu verstehen, daß eine Subvention sich auf

disputes arising from anti-dumping and countervailing duty measures ..." zum Ausdruck bringen.

²⁰⁸ Der Dunkel-Draft (Anm. 45) enthielt eine Regelung für diesen Problemkomplex, die offenbar später wieder gestrichen worden ist, Waer/Vermulst, *ibid.*, 20.

²⁰⁹ Konstantinos Adamantopoulos, Das Subventionsrecht des GATT in der EWG (Köln u.a., 1988); Albert Bleckmann, Subventionsprobleme des GATT und der EG. Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen – Internationaler Teil (Gutachten für den 55. Deutschen Juristentag), *RabelsZ* 48 (1984), 419–456; M. Bronckers/R. Quick, What is a Countervailable Subsidy Under EEC Trade Law?, *JWTL* 23 (1989), Heft 6, 5–31; Paul W. Jameson, The Administration of the U.S. Countervailing Duty Laws with Regard to Domestic Subsidies: Where it's been, where it is, where it may go, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 12 (1985), 59–124; James D. Gaisford/Donald L. McLachlan, Domestic Subsidies and Countervail: The Treacherous Ground of the Level Playing Field, *JWTL* 24 (1990), Heft 4, 55–77; Kevin C. Kennedy, The Canadian and U.S. Responses to Subsidization of International Trade, *Law and Policy in International Business* 20 (1989), 683–764; Christoph Lehmann, The Definition of "Domestic Subsidy" Under United States Countervailing Duty Law, *Texas International Law Journal* 1987, 53–86.

²¹⁰ Siehe zu einer entsprechenden Ministererklärung oben, Anm. 207.

ein Unternehmen, eine bestimmte Industrie oder Gruppen von Unternehmen und Industrien bezieht. Art. 1.2 regelt, daß nur diese spezifischen Subventionen Gegenstand der Unzulässigkeitsregelungen des Teil II und III des Abkommens sind und sich nur darauf die Regelungen über die Ausgleichszölle nach Teil V des Abkommens beziehen.

Das Übereinkommen unterscheidet im Hinblick auf die Zulässigkeit von Subventionen zwischen generell verbotenen Subventionen ("prohibited subsidies", Teil II, Art. 3ff.), angreifbaren Subventionen ("actionable subsidies", Teil III, Art. 5ff.) und zulässigen Subventionen ("non-actionable subsidies", Teil IV, Art. 8ff.). Die entsprechenden Gruppen von Subventionen werden in diesen Teilen jeweils genau definiert und Möglichkeiten der Abhilfe geregelt.

Nach Art. 3 sind Subventionen verboten, wenn sie sich entweder auf die Exporttätigkeit oder umgekehrt auf den Gebrauch einheimischer gegenüber importierten Güter auswirken.²¹¹ Diese Verbotsregelung enthält eine ausdrückliche Ausnahme im Hinblick auf das "Agreement on Agriculture".²¹² Im Anhang I des Agreement werden verschiedene Formen von Exportsubventionen genannt. Art. 4 regelt die möglichen Maßnahmen gegen solche Subventionen. Sie sind im wesentlichen als Modifikation des Mechanismus der Streitbeilegung nach dem DSU zu verstehen und sehen insbesondere die Einschaltung einer "permanent group of experts" vor.

Der dritte Teil des Agreement betrifft angreifbare Subventionen. Diese Gruppe von Subventionen wird in Art. 5.1 treffend dadurch gekennzeichnet, daß kein Mitgliedstaat durch den Gebrauch einer dieser Subventionen nachteilige Auswirkungen gegenüber den Interessen anderer Mitgliedstaaten verursachen soll. Als solche nachteiligen Auswirkungen werden zum einen die Schädigung der einheimischen Industrie eines Mitgliedstaats, die Entwertung von Vorteilen unter dem GATT 1994 und schließlich eine wesentliche Beeinträchtigung der Interessen eines Mitgliedstaates angesehen. Art. 6.1 stellt eine Vermutungsregel des Bestehens einer wesentlichen Gefährdung der Interessen eines anderen Mitgliedstaates auf. Sie kommt zur Anwendung, wenn eine Gesamtsubventionierung eines Produktes *ad valorem* von mehr als 5% vorliegt (a), Subventionen

²¹¹ Art. 3.1 (a) lautet "subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I". Art. 3.1 (b) lautet "subsidies contingent whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods ...".

²¹² Siehe oben, VI.A.1, bei Anm. 180.

Betriebsverluste von Industrien abdecken sollen (b, c) oder ein direkter Schuldenerlaß vorgesehen ist (d).

Art. 6.2 sieht für diese Fälle eine Beweislastumkehr vor, nach der in solchen Fällen der Staat, der die Subvention anwendet, nachweisen muß, daß sie keine wesentliche Auswirkung hat. In Nr. 6.3 werden zusätzlich besondere wirtschaftliche Formen dieser Nachteile beschrieben. Art. 7 regelt wiederum die Möglichkeiten anderer Staaten, gegen eine solche Subventionierung vorzugehen. Es handelt sich dabei wiederum um eine Abwandlung der aus dem DSU bekannten Verfahrensschritte.

In Teil IV sind die nicht angreifbaren Subventionen geregelt. Dabei handelt es sich zum einen um nicht spezifische Subventionen i.S.d. Art. 2. Daneben sind in Art. 8.2 eine Reihe von Subventionen aufgeführt, die zugelassen sein sollen. Dazu gehören u.a. Unterstützungen von Forschungsaktivitäten, soweit sie sich auf den vorwettbewerblichen Bereich beschränken, Subventionen für benachteiligte Gebiete und Subventionen für eine umweltverträgliche Ausrüstung oder Umrüstung von Unternehmen und Produktionen. In Art. 9 sind ein Konsultationsverfahren und Gegenmaßnahmen geregelt.

Teil V betrifft Ausgleichszölle (Art. 10ff.). Im einzelnen sehen die Regelungen materielle und verfahrensmäßige Voraussetzungen vor, die sicherstellen sollen, daß die Verhängung von Ausgleichszöllen den Handel nicht beeinträchtigt. Die einzelnen Regelungselemente gleichen z.T. denjenigen über das Anti-Dumping-Verfahren.

Nach Art. 24 ist die Gründung eines *Committee on Subsidies and Countervailing Duties* vorgesehen, das aus Vertretern aller Mitgliedstaaten bestehen soll. Weiterhin ist vorgesehen, daß dieses Committee eine *Permanent Group of Experts* gründet, die aus fünf unabhängigen Experten bestehen soll. Sie spielt bei den Konsultationen und im Streitbeilegungsverfahren²¹³ eine wichtige Rolle.

IX. Sonderfragen: regionale Wirtschaftsintegration und Staatshandelsunternehmen

Im Rahmen der Reform einiger Regelungen des GATT, die unter dem Begriff "GATT Articles" im ursprünglichen Mandat vorgesehen war, sind auch Interpretationserklärungen zu Art. XXIV und XVII verabschiedet worden.

²¹³ Zu der Declaration on the Dispute Settlement Pursuant to the Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 or Part V of the Agreement on Subsidies and Countervailing Duties siehe oben, Anm. 207.

Das "Understanding on the Interpretation of Art. XXIV" dient einer besseren Kontrolle der Gründung und des Bestands von Zollunionen und Freihandelszonen.²¹⁴ Der Regelungszweck des Art. XXIV liegt darin, bei grundsätzlicher Zulassung einer weitergehenden regionalen Wirtschaftsintegration die Geltung des Meistbegünstigungsprinzips des GATT zu gewährleisten. Art. XXIV beschreibt insoweit Mindestanforderungen an solche Zollunionen und Freihandelszonen (Abs. 5, 6, 7 und 8). Das Understanding konkretisiert diese Kriterien und führt ein klar geregeltes Verfahren für die erforderliche Notifikation ein. Das grundlegende Kriterium für die Zulässigkeit einer regionalen Wirtschaftsintegration, wonach die Zölle und andere Handelshemmnisse nach dem regionalen Zusammenschluß nicht höher oder restriktiver sein sollen als diejenigen, die vorher die einzelnen Staaten angewandt haben (Art. XXIV:5 (a)), wird mit Ziff. 2 des Understanding durch eine entsprechende Berechnungsmethode vervollständigt. Daneben wird die in Art. XXIV:5 (c) vorgesehene – für die Übergangsperiode geltende – sogenannte angemessene Zeit durch Ziff. 3 des Understanding in der Form konkretisiert, daß es sich dabei nicht um einen Zeitraum handeln soll, der 10 Jahre übersteigt. Schließlich konkretisieren Ziff. 4 und 5 des Understanding die bei Gründung einer solchen regionalen Wirtschaftsintegration möglicherweise erforderlich werdende Anhebung gebundener Zölle einzelner Mitgliedstaaten, die in Art. XXIV:6 geregelt ist.²¹⁵ In verfahrensmäßiger Hinsicht ist nach Nr. 7 vorgesehen, daß alle Notifikationen durch eine Arbeitsgruppe im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem GATT 1994 überprüft werden sollen.

Ein "Understanding on the Interpretation of Art. XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994" dient dem Ziel, die in Art. XVII niedergelegten Verpflichtungen von Staatshandelsunternehmen, das Gleichbehandlungsprinzip des GATT zu wahren, wirksamer auszugestalten. Zu diesem Zweck ist in Nr. 1 des Understanding eine allgemeine Pflicht zur Notifikation solcher Unternehmen vorgesehen. Daran

²¹⁴ Richard Senti, Die Integration als Gefahr für das GATT, *Aussenwirtschaft* 49 (1994), 131–150; Yuri Devuyt, GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round: the European Community Experience, *JWTL* 26 (1992), 15–34; Meinhard Hilf/Francis G. Jacobs/Ernst-Ulrich Petersmann, *The European Community and GATT* (Deventer, 1986); Helmut Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse* (Köln, 1963); Jürgen Zoll, *Freizonen im internationalen Wirtschaftsrecht: völkerrechtliche Schranken exzessiver Wirtschaftsförderung* (Baden-Baden, 1990).

²¹⁵ Dabei wird unter anderem auf das Understanding on the Interpretation of Article XXVIII Bezug genommen, siehe dazu oben, V. C., S. 280f.

soll sich eine Prüfung durch eine besonders einzusetzende Arbeitsgruppe anschließen, Nr. 5.²¹⁶ Das Notifikationserfordernis²¹⁷ wird durch die in Nr. 4 vorgesehene Möglichkeit zur Gegennotifizierung erheblich verstärkt. Eine solche Gegennotifizierung kann von jedem Staat vorgenommen werden, der der Ansicht ist, daß ein anderer Staat seine Anzeigepflicht nicht vollkommen erfüllt hat und entsprechende Konsultationen ohne Erfolg geblieben sind.

X. Neue Elemente für die Welthandelsordnung

Mit den Übereinkommen über Investitionsmaßnahmen (Trade-Related Aspects of Investment Measures, TRIMs), den Schutz des geistigen Eigentums (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs) und Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) hat die Uruguay-Runde das bestehende Welthandelssystem wesentlich erweitert. Die Initiative ist dabei in allen Fällen von den Industriestaaten ausgegangen, wobei die USA deutlich eine Vorreiterrolle eingenommen haben. Maßgebend dafür war das Interesse an einer Marktöffnung (TRIMs, Dienstleistungen) und der Sicherung der eigenen technologischen Wettbewerbsposition (TRIPs) auf zunehmend internationalisierten und wachstumssträchtigen Märkten. Die Entwicklungsländer setzten aus zwei Gründen diesen Vorhaben erheblichen Widerstand entgegen. Erstens waren sie ohne Fortschritte bei der von ihnen geforderten Reform des GATT in seiner herkömmlichen Form nicht bereit, sich auf Verhandlungen über neue Gegenstände einzulassen. Zweitens berührten die Vorhaben Bereiche, in denen ihnen bisher weitgehende Regelungsspielräume für ihre nationalen entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zugebilligt worden waren.²¹⁸ Seinen erkennbaren Ausdruck hat dies darin gefunden, daß die Verhandlungen um alle drei "neuen Gegenstände" von Konflikten zwischen Industrie- und Ent-

²¹⁶ Ihr Arbeitsauftrag ist wie folgt umschrieben: "Governmental and non-governmental enterprises, including marketing boards, which have been granted exclusive or special rights or privileges, including statutory or constitutional powers, in the exercise of which they influence through their purchases or sales the level or direction of imports or exports".

²¹⁷ Im Hinblick auf die Form wird auf einen "Questionnaire" vom 24.5.1969, BISD 9S, 184f., verwiesen.

²¹⁸ Es ist selten offen angesprochen worden, daß darin eine radikale Aufkündigung einer von den Industrieländern nur mit hinhaltendem Widerstand begleiteten Politik der Neuordnung der Weltwirtschaft lag, die konzeptionell mit dem Begriff der "Neuen Weltwirtschaftsordnung" gekennzeichnet ist und institutionell in der UNCTAD verankert war.

wicklungsstaaten über die Kompetenz des GATT begleitet waren, die zunächst die Frage der Aufnahme von Verhandlungen überhaupt befragten und sich anschließend auf die Frage verlagerten, in welchem Umfang und in welcher Form dafür neue Regelungen unter dem GATT geschaffen und niedergelegt werden sollten.

A. Die Investitionsmaßnahmen

Zu den sog. "neuen Gegenständen" des GATT zählen zunächst die Investitionsmaßnahmen, die in dem "Agreement on Trade-Related Investment Measures" eine Regelung erfahren haben.²¹⁹ Unter Investitionsmaßnahmen versteht man Regelungen, die einem ausländischen Investor auferlegt werden, um verschiedene wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu erreichen.²²⁰ In den Verhandlungen spielten eine Reihe verschiedener Typen von Investitionsmaßnahmen eine Rolle. Im Mittel-

²¹⁹ Siehe dazu allgemein: Edward M. Graham/Paul R. Krugman, Trade-Related Investment Measures, in: Schott (Anm. 2), 147–163; Rodney C. Grey, "1992", TRIMS and the Uruguay Round, in: UNCTAD, Uruguay Round. Further Papers on Selected Issues, UNCTAD/ITP/42, 237–259; Hardeep Puri/Philippe Brusick, Trade-related Investment Measures: Issues for Developing Countries in the Uruguay Round, in: UNCTAD, Uruguay Round. Papers on Selected Issues, UNCTAD/ITP/10, 203–220; Hardeep Puri/Delfino Bondad, TRIMS, Development Aspects and the General Agreement, in: UNCTAD, Uruguay Round. Further Papers on Selected Issues, UNCTAD/ITP/42, 55–77; A. Jane Bradley, Intellectual Property Rights, Investment, and Trade in Services in the Uruguay Round: Laying the Foundations, Stanford Journal of International Law 23 (1987), 57–98; Paul Bryan Christy III, Negotiating Investment in the GATT: a call for functionalism, Michigan Journal of International Law 12 (1991), 743–798; Ludwig Gramlich, Rechtsgestalt, Regelungstypen und Rechtsschutz bei grenzüberschreitenden Investitionen (Baden-Baden, 1984); Mark B. Baker/Mark D. Holmes, An Analysis of Latin American Foreign Investment Law: Proposals for Striking a Balance Between Foreign Investment and Political Stability, The University of Miami Inter-American Law Review 22 (1991), 1–38; Jean-Pierre Laviee, Protection et Promotion des Investissements. Étude de Droit International Économique (Paris, 1985); Cynthia Day Wallace u.a., Foreign Direct Investment in the 1990s. A New Climate in the Third World (Dordrecht, Boston, London, 1990); Birgit Bippus, Der internationalrechtliche Schutz von Investitionen im Ausland unter besonderer Berücksichtigung des diplomatischen Schutzrechts der Staaten (Konstanz, 1989).

²²⁰ Siehe auch: John H. Barton/Bart S. Fisher, International Trade and Investment: Regulating International Business (Boston u.a., 1986); dies., International Trade and Investment: Selected Documents with 1988 Trade Act and Case Notes (Boston u.a., 1989); dies., International Trade and Investment: Selected Documents (Boston u.a., 1988).

punkt standen dabei, ohne daß letzte Klarheit über die Systematisierung bestand²²¹:

1. das sog. "local content requirement", nach dem der Investor einen Teil der für seine Wirtschaftstätigkeit erforderlichen Produkte vor Ort bzw. von einheimischen Anbietern erwerben muß;

2. das sog. "export performance requirement", nach dem der Investor verpflichtet ist, einen bestimmten Anteil der erwirtschafteten Güter zu exportieren; und

3. das "trade balancing requirement", nach dem der Umfang des zugelassenen Imports in einem bestimmten Verhältnis zum Umfang des Exports der Endprodukte stehen muß.

In einem weiteren Sinne kann man dazu auch die folgenden Maßnahmen zählen, deren Einbeziehung sich allerdings letztlich kaum durchsetzen konnte:

4. Beschränkungen des Zahlungsverkehrs, die z.T. aus Zahlungsbilanzgründen erfolgen, z.T. aber auch einer Beschränkung der Gewinnrepatriierung dienen;

5. Pflichten im Hinblick auf den Technologietransfer – insbesondere Pflichten zur Übertragung der Technologie und Ausbildung;

6. Beschränkungen im Hinblick auf die Gründung und Gestaltung der im Wege der Investitionen vor Ort gegründeten juristischen Personen. Insoweit wird z.T. ein Mindestanteil von örtlichem Kapital gefördert.

Investitionsmaßnahmen sind in verschiedenen Formen in einer Reihe von Staaten gebräuchlich. Im Rahmen der "Neuen Weltwirtschaftsordnung" sind sie darüber hinaus Gegenstand einer übergreifenden politischen Konzeption geworden, gegen die sich – allerdings kaum je klar ausgesprochen – die TRIMs-Verhandlungen wesentlich richteten. Die "Neue Weltwirtschaftsordnung" war durch eine kritische Einschätzung gegenüber ausländischen Wirtschaftsaktivitäten in Entwicklungsländern geprägt. Die Hauptforderung dieser Politik waren: die Herstellung der fortwährenden Souveränität über natürliche Ressourcen, eine

²²¹ Graham/Krugman (Anm. 219), 150, zählen dazu: "Local content requirements, ... export performance requirements, ... local manufacturing requirements, ... trade balance targets, ... production mandates, ... foreign exchange restrictions, ... mandatory transfer of technology, ... limits on equity ...". Siehe auch Ipsen/Haltern (Anm. 2), 110f. Siehe die unterschiedlichen Aufzählungen bei Graham/Krugman, *ibid.*, 15, und Ipsen/Haltern (Anm. 2), *ibid.* Zum Teil werden hierzu auch weitere Beschränkungen, zu denen solche über die Produktion, die zu beschäftigenden Arbeitnehmer und den Absatz gehören, gezählt.

bessere Kontrolle der Tätigkeit multinationaler Unternehmen und ein verstärkter und erleichteter Technologietransfer. Gemeinsames Merkmal der verschiedenen, bis heute allerdings in keinem Fall abgeschlossenen Regelungsbestrebungen in diesem Bereich ist die Betonung der nationalen Regelungskompetenz des Gaststaates, die neben den besonders intensiv diskutierten Fragen der Enteignung auch die nunmehr als Investitionsmaßnahmen bezeichneten staatlichen Eingriffe umfassen sollte.²²² Tatsächlich haben die Industrieländer mit Ausnahme der Enteignungsfrage lange Zeit die verschiedenen, zum Teil radikalen Investitionsregelungen in einzelnen Entwicklungsländern toleriert.²²³ Europäische Staaten und die Europäische Gemeinschaft begannen jedoch Anfang der achtziger Jahre, eine Reihe von Verträgen über Investitionen mit Entwicklungsländern zu schließen.²²⁴ Wenig später unternahmen auch die USA eine Initiative zum Abschluß solcher bilateralen Investitionsverträge, um ihren Unternehmen einen besseren Zugang zu ausländischen Märkten und eine größere wirtschaftliche Bewegungsfreiheit zu sichern.²²⁵ In diesen Verträgen werden die meisten der obengenannten Investitionsmaßnahmen eingeschränkt oder ganz ausgeschlossen. Die Verhandlungen um die TRIMs können als Versuch der Multilateralisierung dieser zunächst bilateral verfolgten Tendenz gesehen werden.

Das Bestreben, den Regelungsanspruch der Entwicklungsländer und

²²² Die Betonung dieser nationalen Regelungskompetenz ist keinesfalls nur als Bekräftigung der aufgrund der Souveränität der Staaten bestehenden Kompetenz zur Regelung wirtschaftlicher Sachverhalte zu verstehen. Sie war vielmehr darauf gerichtet, in dem weiterhin nicht geregelten Feld der internationalen Wirtschaftsbeziehungen einen Konsens über die Legitimation der Entwicklungsländer zu schaffen, durch einzelstaatliche Maßnahmen ausländische Wirtschaftsaktivitäten im Hinblick auf eigene wirtschafts- und entwicklungspolitische Zielsetzungen zu steuern.

²²³ Grey (Anm. 219), 238: "The United States had long accepted, as a practical matter, that governments, in exercising their 'sovereign right to regulate foreign direct investments' ... might impose conditions regarding location, employment, procurement of materials and components, exports, and degree of local participation in ownership and direction".

²²⁴ Kenneth J. Vandeveld, *The Bilateral Investment Treaty Program of the United States*, Cornell International Law Journal 21 (1988), 201–276 (210); Paul Peters, *Dispute Settlement Arrangements in Investment Treaties*, Netherlands Yearbook of International Law 22 (1991), 91–161.

²²⁵ So u.a.: 1982: Ägypten, Panama; 1983: Senegal, Haiti; 1984: Zaire; 1985: Türkei, Marokko; 1986: Bangladesch, Kamerun, Grenada; 1990: Kongo, Tunesien, siehe Eleanor Roberts Lewis, *The United States-Poland Treaty Concerning Business and Economic Relations*, Law & Policy in International Business 22 (1991), 527–546 (532f.) bzw. Fn. 37ff. m.w.N. Vandeveld, *ibid.*, *passim*; Kathleen Kunzer, *Developing a Model Bilateral Investment Treaty*, Law and Policy of International Business 15 (1983), 273–301.

die Instrumentarien ihrer Investitionspolitik zu beschränken, stieß auf deren starken Widerstand. Unter anderem wurde in diesem Zusammenhang die Kompetenz des GATT bezweifelt. In dieser Situation gewann der Streitfall um den kanadischen "Foreign Investment Regulation Act" Bedeutung, bei dem die USA vor einem GATT-Panel einen Teilerfolg errungen hatten.²²⁶ Das Panel bestätigte, daß der in dem Gesetz vorgesehene "local content" gegen das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. III:4 verstoße. In der sich aus dem Gesetz ergebenden Auflage, kanadische Güter zu kaufen, liege eine nach Art. III:4 unzulässige Ungleichbehandlung importierter Produkte. Einen Verstoß gegen das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen nach Art. XI:1 des GATT verneinte das Panel.²²⁷ Trotzdem dienten beide Normen als Ausgangspunkt für die weiteren Diskussionen und prägten deutlich die Formulierung des Mandats.²²⁸

Die auf dieser Grundlage begonnenen Verhandlungen waren außerordentlich kontrovers. Grundsätzlich umstritten war schon, welche Maßnahmen Gegenstand der Verhandlungen sein sollten. Einerseits ging es dabei um die oben unter Nr. 4-6 genannten Typen, deren Einbeziehung die USA im Ergebnis erfolglos forderten.²²⁹ Andererseits war lange Zeit fraglich, ob neben zwingenden Vorschriften auch Maßnahmen erfaßt sein sollten, die als Bedingung für die Vergabe von Subventionen gestellt oder individuell im Rahmen behördlichen Ermessens ausgehandelt werden. Daneben ging es um die Zulässigkeit solcher Maßnahmen. Die Entwicklungsländer beharrten darauf, daß solche Investitionsmaßnahmen erforderlich seien, um entwicklungs- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen gegenüber ausländischen Investoren durchzusetzen. Sie

²²⁶ GATT, Contracting Parties, Report of the Panel on "Canada, Administration of the Foreign Investment Review Act", BISD, 30, 140-168.

²²⁷ Die Regelungen des Art. XI des GATT beziehen sich nach den Ausführungen des Panel allein auf den Vorgang des Imports, der jedoch durch das "local content of requirement" nicht beeinträchtigt werde. Für solche innerstaatlich wirkenden Maßnahmen, die importierte Produkte betreffen, sei Art. III vorrangig.

²²⁸ "...- trade-related investment measures: - following an examination of the operation of GATT Articles related to the trade restrictive and distorting effects of investment measures, negotiations should elaborate, as appropriate, further provisions that may be necessary to avoid such adverse effects on trade".

²²⁹ So insbesondere erste amerikanische und japanische Vorschläge, siehe Puri/Bru-sick (Anm. 219), 206ff. Die japanischen Vorschläge bezogen sich auf folgende Regelungen: "(i) local content requirements, (ii) export performance requirements, (iii) trade balancing requirements, (iv) domestic sale requirements, (v) technology transfer requirements, (vi) manufacturing requirements; ... (vii) product mandating requirements...", a.a.O.

machten außerdem geltend, daß die Industrieländer ähnliche Zwecke mit Mitteln des Wettbewerbsrechts²³⁰ und der Standortsubventionen verfolgten.²³¹

Das schließlich abgeschlossene "Agreement on Trade-Related Investment Measures" ist nach Art. 1 auf den Bereich des Handels mit Gütern anwendbar. Es enthält in Art. 2.1 das Gebot, daß die Mitgliedstaaten keine TRIMs anwenden sollen, die mit dem Verbot der Inländergleichbehandlung nach Art. III oder dem Verbot quantitativer Beschränkungen nach Art. XI des GATT 1994 unvereinbar sind. Damit werden die in der Panel-Entscheidung über das kanadische Investitionsgesetz entwickelten rechtlichen Ansatzpunkte zur Grundlage des "Agreement" gemacht.

Die Frage, welche Typen von TRIMs nach diesen Maßstäben unzulässig sein sollen, wird in dem Agreement nicht abschließend geklärt. Vielmehr verweist Art. 2.2 auf eine "Illustrative List of TRIMs", die sich im Anhang des Agreement finden. Die in dem Anhang wiedergegebene Liste entspricht keiner der während der Verhandlungen zugrundegelegten Aufzählungen, sondern orientiert sich strikt an den rechtlichen Maßstäben des Art. III:4 bzw. Art. XI:1 des GATT 1994. Im Hinblick auf beide Kategorien werden neben zwingenden Regelungen auch Anforderungen einbezogen, deren Einhaltung notwendig ist, um einen Vorteil zu erlangen.²³² Entsprechend dem normativen Ansatz sind in der Nr. 1

²³⁰ Puri/Bondad (Anm. 219), 61ff.; UNCTAD, *Transfer and Development of Technology in a Changing World Environment*, TD/B/C.6/153 vom 25. Januar 1991, Ziff. 32. Siehe auch die Aufstellung bei Puri/Brusick, *ibid.*, "Restrictive Business Practices by TNCs in developing countries, their possible outcome and TRIMS designed to deal with them", 219.

²³¹ Folgerichtig hat das amerikanische Handelsministerium beide Aspekte zusammen untersucht: United States Department of Commerce, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements* (Washington, 1977). Nach einer Studie der Weltbank: Stephen Guisinger, *Investment Incentives and Performance Requirements*, Report to the World Bank (1983), VII, haben zwar Entwicklungsländer in wesentlich höherem Maße als Industrieländer solche "performance requirements" eingesetzt. Es heißt dort aber weiter: "However, it bears repeating that developed countries achieve much the same results using implicit performance requirements imposed through selective incentive granting that developing countries achieve through explicit performance requirements. Thus the study team could not determine whether the trade-distorting effects of government interventions to increase exports and reduce imports were more pronounced in developed or developing countries".

²³² Damit ist die während der Verhandlungen lange umstrittene Frage geklärt, ob unter dem Begriff der TRIMs auch diejenigen Erfordernisse fallen, die ein Staat nicht zwingend vorschreibt, sondern deren Beachtung er zur Voraussetzung der Gewähr von Vorteilen und insbesondere von Subventionen macht.

des Anhangs Maßnahmen aufgezählt, die der in Art. III:4 des GATT 1994 geregelten Inländergleichbehandlung widersprechen. Die Regelung enthält zwei Fallgruppen des Erwerbs bzw. Gebrauchs von Gütern, wobei sich die erste auf einheimische Güter²³³ und die zweite auf importierte Produkte²³⁴ bezieht. Nr. 2 des Anhangs bezieht sich demgegenüber auf Beschränkungen von Importen und gründet sich auf Art. XI:1 des GATT 1994 und damit auf staatliche Maßnahmen, die den Import beschränken. Unter diesem Gesichtspunkt nennt der Anhang in Ziff. 2 drei verschiedene Fallgestaltungen.²³⁵ Auf diese nicht abschließende Aufzählung der unzulässigen TRIMs beziehen sich die weiteren Regelungen des Agreement.

Nach Art. 5.1 müssen die Mitgliedstaaten binnen 90 Tagen nach Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens dem Rat für den Handel mit Gütern alle Maßnahmen melden, die sie anwenden und die mit dem Agreement nicht vereinbar sind. Die Maßnahmen sollen unabhängig davon, ob sie einen allgemeinen oder besonderen Anwendungsbereich haben, mit ihren grundsätzlichen Eigenschaften notifiziert werden. Handelt es sich um Maßnahmen, die im Ermessen der öffentlichen Einrichtungen stehen, so soll jede besondere Anwendung notifiziert werden. Informationen, die die legitimen kommerziellen Interessen einzelner Unternehmen berühren, brauchen dabei jedoch nicht offenbart werden. Aufbauend auf dieser Pflicht zur Notifikation sieht Art. 5.2 eine Pflicht der Mitglied-

²³³ Nr. 1 (a) bezieht sich auf Regelungen, mit denen der Kauf oder die Benutzung einheimischer Produkte gefordert wird. Dabei werden drei Fallgestaltungen – produktbezogene, volumen- bzw. wertbezogene und auf ein bestimmtes Verhältnis zwischen dem Kauf inländischer Produkte und dem Volumen der Produktion vor Ort bezogene Regelungen genannt.

²³⁴ Insoweit sind nach Nr. 1 (b) Gestaltungen unzulässig, mit denen der Kauf oder Gebrauch importierter Produkte auf ein Maß beschränkt wird, das sich auf das Volumen oder den Wert der örtlichen Produkte bezieht, die das entsprechende Unternehmen exportiert. Damit ist im Grunde das Handelsbilanzziel angesprochen.

²³⁵ Nach (a) sind Beschränkungen des Imports von Produkten im Zusammenhang mit der örtlichen Produktion durch ein Unternehmen unzulässig. Dies bezieht sich auf Beschränkungen allgemeinen Charakters und solche, die nach ihrem Maß vom Umfang oder Wert der örtlichen Produktion abhängig gemacht werden. Nach (b) sind als unzulässige TRIMs ebenfalls Beschränkungen des Imports eines Unternehmens anzusehen, sobald sie durch Beschränkungen des Zugangs zu ausländischen Währungen erfolgen und in ihrem Ausmaß zu den Deviseneinnahmen in Beziehung gesetzt werden, die dem Unternehmen zuzurechnen sind. Als weitere Fallgruppe wird unter (c) die Beschränkung des Exports oder Vertriebs für Exportzwecke durch ein Unternehmen genannt, wobei es unerheblich ist, ob sich diese Beschränkung auf besondere Produkte, auf den Umfang oder Wertprodukte oder auf ein bestimmtes Verhältnis zu dem Umfang oder Wert der örtlichen Produktion bezieht.

staaten vor, diese TRIMs binnen zwei Jahren abzuschaffen, wobei die Frist für Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten auf fünf bzw. sieben Jahre verlängert ist. Die Übergangsfrist kann nach Art. 5.3 auf Anfrage verlängert werden. Während der Übergangsfrist darf nach Abs. 4 der Mitgliedstaat die notifizierten Maßnahmen nicht in einer Weise ändern, daß ihre Unvereinbarkeit mit der grundlegenden Regel des Art. 2 verschärft wird.²³⁶ Für TRIMs, die weniger als 180 Tage vor Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens eingeführt worden sind, gilt die Übergangsregelung des Art. 5.2 nicht.

Art. 6 enthält eine Transparenzverpflichtung, die auf den allgemeinen Grundsatz des Art. X des GATT 1994 Bezug nimmt.²³⁷ Art. 6.3 betrifft den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und Konsultationen, wobei in Übereinstimmung mit Art. X des GATT 1994 ausdrücklich eine Beschränkung der Informationsweitergabe enthalten ist.²³⁸ Art. 4 trifft eine Sonderregelung für Entwicklungsländer. Danach steht es diesen frei, zeitweilig von den Verpflichtungen unter Art. 2 abzuweichen.

B. Die "Trade Related Aspects of Intellectual Property" – das geistige Eigentum in der Uruguay-Runde des GATT

Zu den "neuen Gegenständen" gehört auch das Übereinkommen über die handelsrelevanten Aspekte des geistigen Eigentums ("Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights", TRIP-Überein-

²³⁶ Art. 5.5 enthält eine interessante Sonderregelung. Sie soll Ungleichbehandlungen zu Lasten von Altinvestitionen mindern, die darin liegen, daß diese Investitionsmaßnahmen unterliegen, die nach dem Abkommen neuen Investitionsvorhaben nun nicht mehr auferlegt werden dürfen. Es ist vorgesehen, daß die entsprechenden Investitionsmaßnahmen während der Übergangsfrist ausnahmsweise auch auf neue Investitionen angewendet werden können. Das ist dann der Fall, wenn die neuen Investitionen im Hinblick auf die Art der Produkte in Konkurrenz zu bestehenden Investitionen und Unternehmen treten und die weitere Anwendung der Maßnahmen notwendig ist, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen Neuinvestitionen und bereits bestehenden Unternehmen zu vermeiden. Jede Maßnahme, die in diesem Sinne angewandt wird, soll dem Rat für den Handel in Gütern angezeigt werden.

²³⁷ Nach Art. 6.2 sind dem WTO-Sekretariat die Veröffentlichungsorgane mitzuteilen, in denen Regelungen über TRIMs publiziert werden. Dabei sind Investitionsmaßnahmen regionaler oder lokaler Verwaltungseinheiten ausdrücklich eingeschlossen.

²³⁸ Danach sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, solche Informationen mitzuteilen, deren Bekanntgabe die Rechtsdurchsetzung behindern oder in anderer Weise öffentlichen Interessen zuwiderlaufen oder legitime kommerzielle Interessen einzelner öffentlicher oder privater Unternehmen beeinträchtigen würde.

kommen).²³⁹ Die Tendenz zur Einbeziehung neuer Gegenstände in das GATT geht hier besonders weit, weil das Abkommen keine Lücken und Freiräume der Weltwirtschaftsordnung füllt, sondern das System des internationalen Schutzes geistigen Eigentums mit seinen bestehenden Konventionen und institutionellen Grundlagen, der WIPO und ihren Verbänden, überprägt. Grundlage der TRIP-Verhandlungen war das Interesse der Industriestaaten an einem verbesserten Schutz der Technologie und damit des geistigen Eigentums auf in- und ausländischen Märkten. Der Grund für die Inanspruchnahme des GATT für diese Fragen lag darin, daß die Industrieländer das bestehende System des internationalen Schutzes des geistigen Eigentums für defizitär²⁴⁰ und nicht in ihrem Sinne für reformfähig hielten. Dafür waren eine Reihe von Entwicklungen ausschlaggebend:

Erstens war das System des internationalen Schutzes des geistigen Eigentums Mitte der siebziger Jahre in den Sog der Politik der "Neuen Weltwirtschaftsordnung" geraten, die dem geistigen Eigentum und insbesondere dem Patentrecht außerordentlich kritisch gegenüberstand. Eine unter diesem Vorzeichen eingeleitete Revision der Pariser Verbandsübereinkunft führte zu einer starken Polarisierung zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten, die über das deswegen bis heute blockierte Revisionsvorhaben hinauswirkte und Verhandlungen in diesem Rahmen überhaupt diskreditierte.

²³⁹ Siehe dazu allgemein: Andreas Christians, Immaterialgüterrechte und GATT (1990); Frederick M. Abbott, Protecting First World Assets in the Third World: Intellectual Property Negotiations in the GATT Multilateral Framework, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 22 (1989), 689–745; Josef Drexl, Entwicklungsmöglichkeiten des Urheberrechts im Rahmen des GATT (1990), 293; Thomas Cottier, The Prospects for Intellectual Property in GATT, *Common Market Law Review* 28 (1991), 383–414; Peter-Tobias Stoll, Technologietransfer, Internationalisierungs- und Nationalisierungstendenzen (Berlin, Heidelberg, New York, 1994), 324ff.; Friedrich Karl Beier/Gerhard Schneider (Hrsg.), GATT or WIPO? New Ways in the Protection of Intellectual Property (Weinheim, 1989); Jörg Reinbothe, Der Schutz des Urheberrechts und der Leistungsschutzrechte im Abkommensentwurf GATT/TRIPs, *GRUR Int.* 1992, 705–715.

²⁴⁰ Wesentliche Teile dieses Systems sind die Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums (PVÜ) vom 20.3.1883, zuletzt geändert in Stockholm am 14.7.1967, BGBl. 1970 II, 1073, die Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst vom 9.9.1886, zuletzt revidiert in Paris am 24.7.1971, BGBl. 1973 II, 1069 (Revidierte Berner Übereinkunft, RBÜ) und das Übereinkommen zur Errichtung der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) vom 14.7.1967, BGBl. 1970 II, 1070. Nach Schätzungen der International Trade Commission beliefen sich die Verluste amerikanischer Firmen aufgrund der geltend gemachten Schutzdefizite im Jahre 1986 nach einer Unternehmensumfrage auf 23,8 Mrd. US\$, Abbott, *ibid.*, 703ff.; siehe auch Drexl, *ibid.*, 296f. und Thomas Cottier, Intellectual Property in International Trade Law and Policy: The GATT Connection, *Aussenwirtschaft* 47 (1992), 79–105 (88f.).

Zweitens erwies sich der Schutz des geistigen Eigentums als lückenhaft, da einige Staaten den Konventionen überhaupt fernblieben und andere die darin vorgesehenen Freiräume zur einzelstaatlichen Ausgestaltung extensiv genutzt hatten. Unter anderem waren insbesondere in den Entwicklungsländern weitreichende Ausschlußtatbestände, erleichterte Möglichkeiten zur Anordnung von Zwangslizenzen und extrem kurze Schutzfristen üblich.²⁴¹

Drittens hatten die Industrieländer, insbesondere die USA, einen ihren Vorstellungen entsprechenden Schutz neuer Technologien, insbesondere von Computersoftware und Computerchips sowie Biotechnologien, im Rahmen des bestehenden Systems nicht erreichen können.

Viertens wurden zunehmend die begrenzten Durchsetzungsmöglichkeiten des internationalen Schutzes des geistigen Eigentums sichtbar. Abgesehen von der wenig effektiven Begründung einer Sonderzuständigkeit des IGH²⁴² ist die Rechtsdurchsetzung und Streitschlichtung weder auf der individuellen noch auf der zwischenstaatlichen Ebene geregelt. Dieser Mangel wurde besonders deutlich, als sich in einigen Entwicklungsländern wettbewerbsfähige Produktionen und Produktionskapazitäten und damit zusammenhängend zum Teil eine systematische Produkt- und Markenpiraterie entwickelte, die im Schatten einer kaum effektiven Rechtsordnung und unvollständigen Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten in einigen Entwicklungsländern in großem Maßstab betrieben wurde.

Ähnlich wie die Thematik der TRIMs sind auch die Verhandlungen über die TRIPs von der Zielsetzung gekennzeichnet, die mit dem Namen der "Neuen Weltwirtschaftsordnung" verbundenen politischen und rechtlichen Konzeptionen einer Revision zu unterziehen.²⁴³ Demgegenüber ge-

²⁴¹ Siehe dazu die anlässlich der Verhandlungen erarbeitete Studie der WIPO: Existence, Scope and Form of Generally Internationally Accepted and Applied Standards/Norms for the Protection of Intellectual Property, Document Prepared by the International Bureau of WIPO, GATT Doc. MTN.GNG/NG11/W/24 Rev. 1, abgedruckt bei Beier/Schriker (Hrsg.) (Anm. 239), 211–319; siehe auch Stoll (Anm. 239), 325f. und 344ff.

²⁴² Art. 28 der PVÜ, Art. 33 der RBÜ.

²⁴³ Unter dem Stichwort des Technologietransfers hatten die Entwicklungsländer in der UNCTAD zu ihren Gunsten eine Art internationalisierten Gemeinwohlvorbehalt an Technologien gefordert. Unter dem hinhaltenden Widerstand der Industrieländer sind in diesem Sinne Verhandlungen über eine Revision der PVÜ, siehe Stoll (Anm. 239), 214ff., und über einen internationalen Verhaltenskodex, Draft International Code of Conduct on the Transfer of Technology as of June 5, 1985, UNCTAD-Doc. TD/CODE TOT/47 vom 5. Juni 1985, a.a.O., 88ff., geführt worden, die zwar nicht zum Abschluß kamen, aber die nationale Gesetzgebung und Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer wesentlich prägten.

wann das geistige Eigentum als Instrument der Förderung und des Schutzes von Innovationen auf dem Weltmarkt in dem Maße an Bedeutung, in dem die Industrieländer im Wettbewerb untereinander und mit wettbewerbsfähigen Industrien einiger Entwicklungsländer ihre zuvor unangefochtene Vormachtstellung verloren. Im Zuge einer breit angelegten Politik zur Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit wurden Maßnahmen zum Schutz des eigenen, heimischen Marktes vor schutzrechtsverletzenden Importen eingeführt. Sie werden als Grenzmaßnahmen bezeichnet ("border measures") und hatten im wesentlichen verbesserte und vereinfachte Möglichkeiten der Zollbeschlagnahme zum Ziel.²⁴⁴ Daneben versuchten insbesondere die USA, im Ausland einen besseren Schutz des geistigen Eigentums durchzusetzen, und führten unter Rückgriff auf § 301 des Trade Act²⁴⁵ mit einer Reihe von

²⁴⁴ § 337 Tariff Act ermächtigt die International Trade Commission der Vereinigten Staaten, bestimmte Güter vom Import in die Vereinigten Staaten auszuschließen oder Personen und Unternehmen anzuweisen, den Import solcher Artikel zu unterlassen. Das Verfahren kann auch von Unternehmen, die in den USA beheimatet sind, in Gang gesetzt werden. Die Vorschrift verlangt insoweit nicht, daß es sich um Unternehmen unter amerikanischer Kontrolle handelt, erfordert jedoch, daß es sich um eine "domestic industry" handelt, die "efficiently and economically operated" ist. Damit soll der Zugang zu dem Verfahren nach § 337 auf jene Unternehmen beschränkt werden, die tatsächlich in den USA produzieren und umgekehrt verhindert werden, daß sich Handelsagenten oder Handelsorganisationen auf die Vorschrift berufen können, Andrew S. Newman, *The Amendment to Section 337: Increased Protection for Intellectual Property Rights, Law and Policy in International Business* 20 (1989), 571–588 (578). Im Zuge der breit angelegten Reformen der US-Handelsgesetzgebung im Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 (siehe Anm. 16) wurden Abstriche beim erforderlichen Nachweis eines Schadens sowie des Nachweises einer "domestic industry" vorgenommen und die Verfahrensfristen abgekürzt. In den einleitenden Ausführungen des Teils 3 des Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 (Anm. 16) heißt es im Hinblick auf die in den §§ 1341 (a) vorgesehene Änderung des § 337 Tariff Act: "(1) United States persons that rely on protection of intellectual property rights are among the most advanced and competitive in the world; ... (2) existing protection under section 337 of the Tariff Act of 1930 against unfair trade practices is cumbersome and costly and has not provided United States owners of intellectual property rights with adequate protection against foreign companies violating such rights".

²⁴⁵ Als Grundlage diente dabei § 301 des Trade Act, siehe oben, Anm. 16. Auf der Grundlage eines besonderen gesetzlichen Auftrages, des sogenannten "Special 301" stellte der USTR im Jahre 1989 eine sogenannte "Watch List" mit 17 Staaten auf, in denen der Schutz geistigen Eigentums als problematisch galt. Dazu gehörten Ägypten, Chile, Griechenland, Indonesien, Italien, Japan, Jugoslawien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Pakistan, die Philippinen, Portugal, Spanien, die Türkei und Venezuela. Daneben wurde 1989 eine "Priority Watch List" veröffentlicht, auf der sich Brasilien, Mexiko, Saudi-Arabien, Südkorea, Taiwan und die Volksrepublik China fanden, Siehe zum ganzen: Abbott (Anm. 239), 707 ff.

Staaten erfolgreiche Verhandlungen über eine Verbesserung des Schutzes des geistigen Eigentums.²⁴⁶

Dem Ansinnen, diese Fragen auf der Uruguay-Runde zu verhandeln,²⁴⁷ begegneten die Entwicklungsstaaten zunächst mit dem Hinweis auf die Zuständigkeit der WIPO.²⁴⁸ Auch in diesem Fall ließen sich jedoch Bezüge zum GATT herstellen und damit der Anspruch auf Behandlung der Thematik untermauern. Einerseits war schon auf der Tokio-Runde über einen Counterfeiting-Code und damit über den Aspekt der Produktpiraterie diskutiert worden.²⁴⁹ Daneben ließ sich ein Bezugspunkt zu Art. XX (d) des GATT ausmachen, der auch Gegenstand eines Panel-Verfahrens war: Die Grenzmaßnahmen, die sich auf eine Reform des § 337 des amerikanischen Zollgesetzes stützten, wurden auf Antrag der Europäischen Gemeinschaften als unzulässig angesehen, wobei das Panel einen Verstoß gegen die Inländerbehandlung darin sah, daß inländischen Marktteilnehmern über das bisherige Instrumentarium des zivilrechtlichen Schutzes geistigen Eigentums hinaus ein stark ausgebauter zollrechtlicher Schutz zur Verfügung gestellt wurde, der sich mit Art. XX (d) nicht rechtfertigen ließ.²⁵⁰

Ähnlich wie bei den TRIMs wurden die Streitigkeiten über die Zuständigkeit des GATT daher auch in diesem Fall mit einer Einschränkung der Thematik auf die handelsrelevanten Aspekte überwunden. Daran knüpften sich jedoch in der Sache unterschiedliche Auffassungen: Die Entwicklungsländer sahen damit den Problembereich auf die Fragen der Produktpiraterie beschränkt, bei dem es im wesentlichen um die Bekämp-

²⁴⁶ Abbott, *ibid.*, 709f.

²⁴⁷ Abbott, *ibid.*, 723 schreibt: "... the hidden agenda of the United States may be to make its current policy of pressuring developing countries and NICs into reforming the intellectual property regimes at least quasi 'GATT-legal'...".

²⁴⁸ Siehe dazu: Frieder Roessler, *The Competence of GATT*, JWTL 21 (1987), Nr. 3, 73–83.

²⁴⁹ Bereits während der Tokio-Runde des GATT wurde, allerdings ohne Ergebnis, über einen Counterfeiting-Code verhandelt. Der Entwurf wurde nach dem Ende der Tokyo-Runde weiterentwickelt und führte zu einem gemeinsamen Vorschlag von USA und EG über ein Abkommen über Maßnahmen zur Abwehr der Einfuhr von "counterfeit goods", GATT Doc. L/4817 v. 31.7.1979. Siehe dazu: William N. Walker, *Private Initiative to Thwart the Trade in Counterfeit Goods*, *World Economy* 4 (1981), 29–48; Bradley (Anm. 219), 57–98; Marianne Levin, *Was bedeutet "counterfeiting"?*, *GRUR Int.* 1987, 18–27 (24).

²⁵⁰ *United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930*, Panel Report v. 23.11.1988, BISD 36, 345ff.; Ronald A. Brand, *Private Parties and GATT Dispute Resolution: Implications of the Panel Report on Section 337 of the US Tariff Act of 1930*, JWTL 24 (1990), Heft 3, 5–30.

fung von unbestrittenen bestehenden Schutzrechten ging. Demgegenüber ging es den Industrieländern weitergehend um die Regelung einheitlicher Standards auf höherem Niveau. Lange Zeit kamen diese Auffassungsunterschiede in zwei unterschiedlichen Abkommensentwürfen zum Ausdruck.²⁵¹ Schließlich setzte sich jedoch die weitergehende Auffassung der Industrieländer durch.

1. Das TRIP-Abkommen im einzelnen

Das umfangreiche TRIP-Abkommen, das nach dem Wortlaut und der gleichrangigen systematischen Stellung in einem eigenen Anhang zum WTO-Übereinkommen²⁵² nicht nur auf den Handel mit Gütern anwendbar ist, sondern auch für Dienstleistungen Geltung beanspruchen kann,²⁵³ enthält drei unterschiedliche Regelungskomplexe:

Es begründet erstens einen organisatorischen und verfahrensmäßigen Rahmen für die Einbeziehung von Fragen des Schutzes des geistigen Eigentums in die GATT-Ordnung (Teil VII). Neben der Einrichtung eines besonderen Ratsorgans, dem Rat für die handelsrelevanten Aspekte des geistigen Eigentums, Art. 68, gehören hierzu Transparenz- und Notifikationspflichten (Art. 63.1 und 2) und allgemeine Regelungen über die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten (Teil V), wobei im wesentlichen auf das DSU verwiesen wird (Art. 64). Schließlich gehört hierzu eine Ausnahmeregelung für Fragen der nationalen Sicherheit, Art. 73.

Auf dieser Grundlage regelt das Übereinkommen materielle Schutzstandards, die bestehendes Konventionsrecht überlagern und Vorrang beanspruchen (Teil I und II: "Standards concerning the Availability, Scope and Use of Intellectual Property Rights").

²⁵¹ Siehe den Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Doc. MTN.TNC/W/35 v. 26.11.1990, insbesondere den "Commentary" auf S. 193. Das Dokument enthält ein Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods und ein Agreement on Trade in Counterfeit and Pirated Goods.

²⁵² Siehe oben bei Anm. 67. Danach ist das TRIP-Abkommen in Anhang 1 C des WTO-Übereinkommens aufgeführt und steht damit auf einer Ebene neben den Übereinkommen über den Handel mit Gütern (Anhang 1 A) und dem GATS (Anhang 1 B).

²⁵³ Eine ausdrückliche Beschränkung auf den Handel mit Gütern, wie sie Art. 1 des Abkommens über die TRIMs (siehe oben nach Anm. 231) vorsieht, findet sich in dem TRIP-Abkommen nicht. Außerdem legt beispielsweise die Regelung des urheberrechtlichen Schutzes von Datenbanken nach Art. 10.2 des TRIP-Abkommens in inhaltlicher Hinsicht die Geltung auch für den Bereich der Dienstleistungen nahe.

In seinem Teil III enthält das Abkommen eine neuartige Regelung über die private Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums, die in differenzierter Form die Verfahren und Rechtsmittel beschreibt, die die einzelnen Staaten zu diesem Zwecke einrichten sollen.

2. Die materiellen Standards zum Schutze des geistigen Eigentums

Das TRIP-Abkommen beschränkt sich nicht allein auf einen Verweis auf das bestehende Konventionsrecht,²⁵⁴ sondern trifft darüber hinaus mit dem Anspruch auf Vorrang vor dem bestehenden Konventionsrecht eigene materielle Regelungen über den Schutz geistigen Eigentums.²⁵⁵ Die von den Industrieländern hervorgehobene Bedeutung des geistigen Eigentums für die Förderung der Innovationstätigkeit und des technologischen Fortschritts findet sich in den grundlegenden Zielbestimmungen des Art.7 ("Objectives").²⁵⁶ In direktem Zusammenhang damit sind aber auch der Transfer und die Verbreitung von Technologien als klassisches Anliegen der Entwicklungsländer angesprochen.²⁵⁷

Im Hinblick auf die anzuwendenden Prinzipien enthält Art. 3 des Übereinkommens eine Regelung des Prinzips der Inländerbehandlung, wie es alle Konventionen zum Schutz des geistigen Eigentums vorsehen. Art. 4 statuiert darüber hinaus das Meistbegünstigungsprinzip.

Auf dieser Grundlage bindet das Übereinkommen die Mitgliedstaaten zunächst an das bestehende Konventionsrecht.²⁵⁸ Die Bindung ist indirekt gestaltet. Sie verpflichtet die Staaten nicht zum Beitritt und zur

²⁵⁴ So ein Schweizer Vorschlag aus dem Jahre 1988, Abbott (Anm. 239), 717.

²⁵⁵ Es entspricht damit dem Interesse der Industrieländer und insbesondere der USA, die bestrebt waren, das bestehende materielle Recht außerhalb der dafür vorgesehenen Revisionsverfahren im Rahmen der WIPO zu ändern.

²⁵⁶ "The protection and enforcement of intellectual property rights should contribute to the promotion of technological innovation and to the transfer and dissemination of technology, to the mutual advantage of producers and users of technological knowledge and in a manner conducive to social and economic welfare, and to a balance of rights and obligations" (Hervorhebung d. Verf.).

²⁵⁷ Eine thematische Präzisierung dieses Zielkonflikts zwischen Individualrecht und Gemeinwohlorientierung ist in Art. 8 im Hinblick auf die Bestimmungen des Verhältnisses des Rechts an geistigem Eigentum gegenüber bestimmten Gemeinschaftswerten, wie der Ernährung und öffentlichen Gesundheit sowie anderer vitaler Gemeinschaftswerte einerseits und dem Prinzip der Wettbewerbsfreiheit andererseits vorgesehen.

²⁵⁸ Nach Art. 2 Abs. 1 sollen die Staaten Art. 1 bis 12 und 19 der Pariser Verbandsübereinkunft, nach Art. 9 den Art. 1 bis 21 und dem Anhang der Revidierten Berner Übereinkunft entsprechen ("... Members shall comply with..."). Die Bindung an die Pariser Verbandsübereinkunft wird im Hinblick auf den Markenschutz (Art. 15 Abs. 2) und die Herkunftsangaben (Art. 22 Abs. 2 b) speziell ausgesprochen. Eine Bezugnahme

Umsetzung, sondern nur zur Beachtung der jeweiligen Bestimmungen. Darüber hinaus hat diese Bindung selektiven Charakter, da sie nur bestimmte Regelungen des Konventionsrechts betrifft. Ausgenommen sind insbesondere die organisatorischen Bestimmungen, im Fall der RBÜ ausdrücklich aber auch die Regelungen über das Urheberpersönlichkeitsrecht nach Art. 6bis der Konvention, die keinen Handelsbezug haben. Daran schließen sich Regelungen über die materiellen Standards an. Dies sind:

1.) Die Konkretisierung der Schutzvoraussetzungen,²⁵⁹ die auf eine Harmonisierung auf höherem Niveau angelegt ist und zum Teil Fragen regelt, die bisher mangels konventionsrechtlicher Vorgaben in den nationalen Gestaltungsbereich fielen. Hierzu gehörten insbesondere die Festschreibung der urheberrechtlichen Schutzfähigkeit von Computerprogrammen (Art. 10.1) und Datenbanken (Art. 10.2) und die Regelung von Verleihrechten (Art. 11), die in der Revidierten Berner Übereinkunft nicht geregelt sind und deswegen treffend als "Bern-plus"-Elemente bezeichnet werden.²⁶⁰

2.) Eine Beschränkung der Patentausschlüsse als Ausdruck nationaler Gemeinwohlvorbehalte (Art. 27),²⁶¹ die in der PVÜ nicht geregelt ist.²⁶²

auf den Washingtoner Vertrag über den Schutz von Halbleitertopographien findet sich in Art. 35.

²⁵⁹ Art. 27 Abs. 1 beschreibt vollständig die Schutzvoraussetzungen des Patents. Ähnliches gilt beispielsweise für die Gebrauchsmuster (Art. 25 Abs. 1) und Herkunftsangaben (Art. 22 Abs. 1).

²⁶⁰ Reinbothe (Anm. 239), 709ff.

²⁶¹ Art. 27 regelt die Frage der Patentausschlüsse in den Absätzen 2 und 3. Solche Ausschlüsse der Patentfähigkeit sind weit verbreitet und betreffen neben pharmazeutischen Produkten Tier- und Pflanzenzüchtungen sowie den Bereich der Gentechnik, Nahrungsmittel, Chemikalien, Computerprogramme und schließlich atomtechnische Erfindungen. Es ist hervorzuheben, daß keineswegs nur die Entwicklungsländer, sondern auch Industrieländer in einem erheblichen Umfang solche Patentausschlüsse kennen und Art. 53 des Europäischen Patentübereinkommens sie ausdrücklich vorsieht, siehe WIPO, Existence, Scope and Form of Generally Internationally Accepted and Applied Standards (Anm. 241), unter Annex II, und Rainer Faupel, GATT und geistiges Eigentum, GRUR Int. 1990, 260f., Art. 27 Abs. 2, beschreibt Regelungsbelange, die Patentausschlüsse rechtfertigen. Dazu gehören die öffentliche Sittlichkeit und Ordnung, die Durchsetzung von Gesetzen, soweit sie nicht dem Abkommen widersprechen, der Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie der Umwelt. Dabei gilt jedoch, wie sich aus dem letzten Halbsatz ergibt, daß ein Ausschluß nicht schon deswegen gerechtfertigt ist, weil die Nutzung der Erfindung nach nationalem Recht untersagt ist. Allein nationale produkt- und tätigkeitsbezogene Gesundheits- und Umweltstandards rechtfertigen damit einen Patentausschluß nicht.

²⁶² Georg Hendrik Christiaan Bodenhausen, Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums (Köln u.a., 1971), 8 und Art.1 Abs.3 (b).

3.) Die Einführung (Patente) und Verlängerung (Urheberrecht, Computerchips) international verbindlicher Schutzfristen.²⁶³

4.) Erweiterung des Umfangs der Schutzrechte in gegenständlicher Hinsicht bei Verfahrenspatenten und im Hinblick auf Computerchips.²⁶⁴

5.) Eine Beschränkung der staatlichen Befugnis, Zwangslizenzen zu erteilen, die hauptsächlich Patente, aber auch Urheberrechte betrifft und als "Revision der Revision" der PVÜ verstanden werden kann.

Schließlich finden sich in Teil II des TRIP-Abkommens aber auch zwei neuartige Regelungen, die nach dem herkömmlichen Begriffsverständnis im engeren Sinne nichts mit dem Schutz geistigen Eigentums zu tun haben, aber in der internationalen Diskussion verschiedentlich eine Rolle gespielt haben.

Art. 39.1 sieht eine Staatenverpflichtung zum Schutz des Know-How als Maßnahme zum wirksamen Schutz gegen unlauteren Wettbewerb vor, wobei ausdrücklich auf Art. 10*bis* PVÜ Bezug genommen wird. Dabei geht die Vorschrift jedoch über den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Abs. 2) hinaus. Sie erfasst in einer besonderen Regelung (Abs. 3) auch den Schutz von Daten, die im Rahmen eines behördlichen Zulassungsverfahrens staatlichen Stellen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Art. 40 betrifft demgegenüber wettbewerbsbeschränkende Praktiken und geht offenbar auf einen Vorschlag der Entwicklungslän-

²⁶³ So die Festlegung der bisher in der PVÜ nicht geregelten Patentlaufzeit, siehe Bodenhausen, *ibid.*, 8, auf 20 Jahre nach Art. 33 und die Festlegung der urheberrechtlichen Schutzfrist nach Art. 12. Die Frist des Schutzes an Computerchips wird abweichend von Art. 8 des Washingtoner Vertrages in Art. 38 auf 10 Jahre ab Registrierung bzw. erstmaliger gewerblicher Anwendung mit einer Verlängerungsoption auf 15 Jahre festgelegt.

²⁶⁴ Art. 28 enthält in Abs. 1 Buchst. (b) eine Regelung über die Reichweite des Verfahrenspatents, die – über eine Untersagung der Benutzung des fraglichen Patents hinaus – auch den Gebrauch, Verkauf, Vertrieb und Import von mit dem Patent erzeugten Gütern umfaßt. Nach Art. 36 beziehen sich im Falle des Chipschutzes nunmehr das Verbot des Imports, Verkaufs oder Vertriebs zu kommerziellen Zwecken nicht auf das geschützte "layout design" selbst und den Chip, in dem es inkorporiert ist, sondern auch auf einen beliebigen Artikel, in dem wiederum der Chip enthalten ist. Nach der einschränkenden Vorschrift des Art. 36 letzter Halbsatz gilt dies allerdings: "...only insofar as it continues to contain an unlawfully reproduced layout-design ...".

der zurück.²⁶⁵ Er übernimmt damit die Grundvorstellungen, die im Zusammenhang mit dem Entwurf eines internationalen Verhaltenskodex für den Technologietransfer diskutiert worden waren.²⁶⁶

3. Die Durchsetzung des geistigen Eigentums

Das "Enforcement" des geistigen Eigentums ist eines der Hauptanliegen der Uruguay-Runde gewesen.²⁶⁷ Ihm entspricht eine ausführliche Regelung, die das Zivil- und Verwaltungsverfahren, Maßnahmen an der Grenze und Strafverfahren betrifft. Im Grundsatz dienen die vorgeschlagenen Regelungen einem zweifachen Ziel: Einerseits soll der Schutz des geistigen Eigentums effektiv und wirtschaftlich wirksam ausgestaltet werden. Andererseits soll verhindert werden, daß Maßnahmen zur Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums den berechtigten und legitimen Handel behindern. Diese Aufgabenstellung kommt in Art. 41.1 zum Ausdruck. Weiterhin sind in Art. 41 allgemeine Verfahrensgrundsätze niedergelegt.²⁶⁸

Im zweiten Abschnitt dieses Teils finden sich Bestimmungen über das zivile und das Verwaltungsverfahren (Art. 42 ff.) sowie allgemeine Verfahrensgrundsätze, einschließlich eines Geheimnisschutzes (Art. 42 Satz 4), Regeln über Beweise, Beweislastverteilung und Auskunftsrechte (Art. 43), Schadensersatz-, Unterlassungs- und Kostenersatzansprüche (Art. 44 ff.). Der dritte Ab-

²⁶⁵ Grundsätzlich stellt Art. 40 in Abs. 1 fest: "Members agree that some licensing practices or conditions pertaining to intellectual property rights which restrain competition may have adverse effects on trade and may impede the transfer and dissemination of technology".

²⁶⁶ Siehe oben, bei Anm. 243.

²⁶⁷ Faupel (Anm. 261), 263; GATT Multilateral Trade Negotiations. The Uruguay Round, Negotiating Group on Trade- Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods, Synoptic Table Setting out Proposals on Enforcement and Corresponding Provisions of Existing International Treaties, Prepared by the Secretariat, GATT Doc. MTN.GNG/NG11/W/33/Rev.1 v. 26.10.1989; Stoll (Anm. 239), 351 ff.

²⁶⁸ Die Verfahren sollen nach Abs. 2 "fair and equitable", nicht unnötig kompliziert oder kostenträchtig sein und keine ungerechtfertigten Fristsetzungen oder Verzögerungen mit sich bringen. Nach Abs. 3 sollen die Entscheidungen bevorzugt ("preferably") schriftlich ergehen und eine Begründung enthalten und den Parteien ohne Verzögerung zugänglich gemacht werden. Sie sollen sich in der Sache nur auf solche Beweise stützen, zu denen die Parteien gehört worden sind. Abs. 4 räumt unter bestimmten Voraussetzungen das Recht auf ein Rechtsmittel ein.

schnitt enthält Sondervorschriften für den einstweiligen Rechtsschutz (Art. 50ff.).

Der vierte Abschnitt enthält Regelungen über Maßnahmen an der Grenze (Art. 51ff.). Sie sehen eine Pflicht der Mitgliedstaaten vor, ein Verfahren zur Verfügung zu stellen, das es dem Rechtsinhaber bei begründetem Verdacht ermöglicht, durch Antrag zu erreichen, daß die Zollbehörden entsprechende Waren nicht für den Verkehr freigeben (Art. 51 Satz 1). Interessanterweise bezieht sich die Vorschrift nur auf "counterfeit trademark goods" und "pirated copyright goods". Es ist allerdings den Parteien freigestellt, ein solches Antragsverfahren auch für andere Verletzungen geistigen Eigentums zur Verfügung zu stellen (Satz 2). Es schließen sich Regelungen über die Antragstellung (Art. 52), die Sicherheitsleistung (Art. 53), Schadensersatzansprüche (Art. 56) und über die endgültige Vernichtung oder Beseitigung schutzrechtsverletzender Waren (Art. 59) an. Im Hinblick auf Strafsanktionen sieht Art. 64 vor, daß die Parteien zumindest für vorsätzliche Markenrechts- und Urheberrechtsverletzungen in gewerblichem Umfang strafrechtliche Sanktionen vorsehen sollen, die Geldstrafen und Freiheitsstrafen einschließen. Darüber hinaus sind die Beschlagnahme, Einziehung und Unbrauchbarmachung der schutzrechtsverletzenden Waren und der Tatwerkzeuge vorgesehen.

C. Eine neue Handelsordnung für Dienstleistungen

Gelten die neuartigen Regelungen über TRIMs und TRIPs der Einbeziehung von besonderen Sachbereichen in die bestehende Handelsordnung, so sieht das General Agreement on Trade in Services (GATS) deren grundlegende Erweiterung vor. Wie die Bezeichnung als "General Agreement" zutreffend ausweist, wird damit neben das bisherige System des GATT als Ordnung für den Handel mit Gütern gleichrangig eine Ordnung für Dienstleistungen gestellt.²⁶⁹ Sie trägt dem sprunghaften Wach-

²⁶⁹ Siehe dazu allgemein: Bart S. Fisher/Ralph G. Steinhardt III., Section 301 of the Trade Act of 1974: Protection for U.S. Exporters of Goods and Services; Daniel Friedmann/Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.), Rules for Free International Trade in Services. Symposium Tel Aviv (Baden-Baden, 1990); Herbert G. Grubel, Does the World Need a GATT for Services, in: Hans-Jürgen Vosgerau (Hrsg.), New Institutional Arrangements for the World Economy (Berlin, Heidelberg, 1989), 257–275; P.C. Müller-Graff, Dienstleistungsfreiheit und Erbringungsformen grenzüberschreitender Dienstleistungen, in: Herbert Leßmann/Bernhard Großfeld/Lothar Vollmer (Hrsg.), Festschrift Lukes (Köln u.a., 1989), 473–491; Giorgio Sacerdoti (Hrsg.), Liberalization of Services and Intellectual Property in the Uruguay Round of GATT: Proceedings of the Conference on the Uruguay Round of GATT and the Improvement of the Legal Frame-

tum des Handels mit Dienstleistungen und seiner inzwischen bedeutenden Größenordnung Rechnung. Trotz dieser zunehmenden und großen Bedeutung gab es bisher kaum internationale Regelungen in diesem Bereich.²⁷⁰ Darüber hinaus unterliegen viele Bereiche der Dienstleistungswirtschaft ausgeprägt einzelstaatlichen Regelungen in der Form von Monopolen, Marktordnungen und besonderen Systemen staatlicher Aufsicht.

1. Die Verhandlungen

Die Initiative zu einer internationalen Regelung dieses Bereiches ging wiederum von den Vereinigten Staaten aus, die angesichts einer zunehmenden Internationalisierung der Märkte ihren Unternehmen einen besseren Zugang zu ausländischen Märkten eröffnen wollten.²⁷¹ Diesen Bestrebungen schlossen sich die anderen Industrieländer später an.

Grundsätzlich gegen eine Regelung wandten sich die Entwicklungsländer. Sie bezweifelten den wirtschaftlichen Nutzen einer Aus-

work of Trade in Services (Fribourg, 1990); Christoph Stadler, Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels am Beispiel der Versicherungen – Kernelemente bilateraler und multilateraler Ordnungsrahmen einschließlich des GATTs (Berlin, 1992); Jimmie V. Reyna, Services, in: Stewart (Anm. 2), Vol. II, 2335–2661.

²⁷⁰ Eine Regelung der Linienschifffahrt durch sogenannte "Liner Conferences" im Rahmen der UNCTAD sieht der Kodex über die Linienkonferenzen vor, Laurence Juda, The UNCTAD Liner Code. United States Maritime Policy at the Crossroads (Boulder, 1983). Diese Regelung ist jedoch nicht auch eine Handelsliberalisierung, sondern im Gegenteil auf eine Marktregelung angelegt.

²⁷¹ Bereits der erste, 1974 im Zusammenhang mit den Verhandlungen der Tokio-Runde erlassene Trade Act schließt den Handel mit Dienstleistungen ein. Die damals schon in § 301 des Gesetzes vorgesehene Ermächtigung zur Ergreifung von Handelsmaßnahmen war schon damals auch auf unverhältnismäßige oder ungerechtfertigte Beschränkungen gegen den amerikanischen Handel mit Dienstleistungen gerichtet, Reyna (Anm. 269), 2343. Nach dem damaligen Verständnis bezog sich der U.S. Kongress dabei insbesondere auf die Schifffahrt, die Luftfahrt und die Versicherungen, siehe a.a.O., Nachweise dort in Fußnote 14. In dem Tariff Act von 1984 wurde die Beseitigung von Handelsbarrieren und Handelsverzerrungen im Hinblick auf den Handel mit Dienstleistungen ausdrücklich als Ziel bilateraler und multilateraler Handelsverhandlungen genannt, Trade and Tariff Act of 1984, Pub.L. No. 98–573, § 302, 98 Stat. 2948, 3000–1 (1984), 19 U.S.C. § 2102 (1990). Außerdem war vorgesehen, daß jährliche Berichte über ausländische Handelsbarrieren für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen erstellt werden sollten, Trade and Tariff Act of 1984, § 181. Der Omnibus Trade and Competitiveness Act von 1988 (Anm. 16) schließlich ermächtigte die Exekutive, Verhandlungen über die Reduzierung von Zoll- und Nicht-Zoll-Handelsbarrieren zu unternehmen und definierte als ein Ziel solcher Verhandlungen, den Gegenstandsbereich des GATT und anderer Vereinbarungen auf Sektoren zu erstrecken, die nicht bereits hinreichend geregelt seien, wobei insbesondere der Handel mit Dienstleistungen genannt wurde.

weitung der Betätigung ausländischer Dienstleistungen, befürchteten einen Verlust staatlicher Kontrolle und die Behinderung der Entwicklung einer eigenen nationalen Dienstleistungswirtschaft. Die Interessenlage der Entwicklungsländer war jedoch nicht homogen. In einigen dieser Staaten hat sich in Teilbereichen der Dienstleistungssektor sprunghaft entwickelt. Sie waren deshalb an einer Liberalisierung interessiert.

Die Frage des Handels mit Dienstleistungen ist seit 1980²⁷² in der OECD²⁷³ und der Konsultativgruppe der Achtzehn innerhalb des GATT²⁷⁴ diskutiert worden. Aufgrund einer Anregung der 38. Tagung der Vertragsparteien des GATT im Jahre 1982 entstanden eine Reihe von Länderstudien. In einer vom Generaldirektor des GATT im November 1983 eigens eingesetzten Gruppe von sieben "eminent persons"²⁷⁵ und ab 1985 in einer informellen Arbeitsgruppe wurde die Problematik weiter diskutiert.²⁷⁶

Der diese Entwicklungen begleitende latente Konflikt über die Befassung des GATT mit Fragen des Dienstleistungshandels brach im Vorfeld der Uruguay-Runde offen aus. Die Vereinigten Staaten, die in der Sache zunächst allein standen,²⁷⁷ forderten die Einbeziehung der Thematik, und drohten, anderenfalls ihre Mitgliedschaft im GATT aufzuge-

²⁷² Bernard Ascher, *Multilateral Negotiations on Trade in Services: Concepts, Goals, Issues*, Georgia Journal of International and Comparative Law 19 (1989), 392 (394); Reyna (Anm. 269), 2345.

²⁷³ Ascher, *ibid.*, 395.

²⁷⁴ Bei der Konsultativgruppe der 18 handelt es sich um eine Gruppe von 18 Mitgliedsstaaten des GATT, die eingesetzt wurde, um Wege zu einer Verbesserung des GATT-Systems zu erörtern und jährlich dem GATT-Ministerrat berichten sollte. Die Gruppe wurde am 22.11.1979 eingesetzt, GATT Doc. No. L/4869; BISD 26 S, 289-290. Der Gruppe lag eine Studie des GATT-Sekretariats vor. Sie kam zu dem Ergebnis, daß es wesentliche Beziehungen zwischen dem Handel mit Gütern und demjenigen mit Dienstleistungen gebe und daß letzterer ein "proper concern of the GATT" sei. Report on the Consultative Group of Eighteen to the Council of Representatives, GATT Doc. No. L/5210, BISD 28 S, 71 (74).

²⁷⁵ GATT Activities 1983, 25f. Der Auftrag der Gruppe wurde darin wie folgt umschrieben: "identify the fundamental causes of the problems afflicting the international trading system and to consider how these may be overcome during the remainder of the 1980s" (S. 26).

²⁷⁶ Reyna (Anm. 269), 2353.

²⁷⁷ Erst im April 1985 schlossen sich die OECD-Staaten eindeutig der amerikanischen Position an und forderten ebenfalls eine Einbeziehung der Dienstleistungen in die Verhandlungen.

ben.²⁷⁸ Umgekehrt knüpfte eine wichtige Gruppe von Entwicklungsländern ihre Bereitschaft, sich an einer neuen Handelsrunde zu beteiligen, ursprünglich daran, daß die Thematik der Dienstleistungen ausgeklammert bleiben sollte.²⁷⁹ Da das GATT in seiner herkömmlichen Form auf den Handel mit Gütern beschränkt ist, setzte sich schließlich als Kompromiß die oben bereits dargestellte Zweiteilung des Verhandlungsmandats durch, nach der die Verhandlungen über die Dienstleistungen als gesonderte Verhandlungen parallel zu den Verhandlungen über das GATT im allgemeinen stattfinden sollten.²⁸⁰

2. Das "General Agreement on Trade in Services"

Das GATS stellt ein vollständiges, der Struktur nach dem GATT vergleichbares System einer Handelsordnung dar. Nach einer einführenden Regelung über den Anwendungsbereich (Teil I, Art. I) sieht es zunächst allgemeine Verpflichtungen und Grundsätze vor (Part II, "General Obligations and Disciplines", Art. II–XV). Eine Form der weitergehenden, auf Konzessionen beruhende Liberalisierung ist in den beiden folgenden Teilen geregelt, wobei Teil IV unter dem Begriff der "progressive liberalization" das Verfahren für solche Konzessionsverhandlungen regelt. In Teil III werden für diese Bereiche den Staaten besondere und weitergehende Pflichten auferlegt ("Specific Commitments"). Neben institutionellen und Schlußbestimmungen verfügt das Abkommen über Anhänge, die unter anderem Sondervorschriften für bestimmte Sektoren, so für den Luft- und Seetransport, Finanzdienstleistungen und die Telekommunikation vorsehen.

a) Der sachliche Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich des GATS ist in Art. I in zweifacher Hinsicht geregelt. Art. I.3 (b) regelt, was in diesem Sinne unter

²⁷⁸ Reyna (Anm. 269), 235; Terrence G. Berg, Trade in Services: Toward a "Development Round" of GATT Negotiations Benefiting Both the Developing and the Industrialized States, Harvard International Law Journal 28 (1987), 1–30.

²⁷⁹ Dies geht aus einem Positionspapier v. 6.6.1985 hervor, daß eine Gruppe von 23 Entwicklungsländern unter der Führung von Indien und Brasilien verfaßt hatte, Reyna, *ibid.*, 2355.

²⁸⁰ Siehe oben bei Anm. 18f. Dieser Teil des Mandats ist nicht von den Vertragsparteien des GATT, sondern eigenständig durch die in Punta del Este anwesenden Minister beschlossen worden.

“Dienstleistungen” zu verstehen ist, und schließt entsprechende Leistungen auf allen Sektoren mit Ausnahme der durch Regierungsstellen erbrachten Dienste ein. Damit hat sich der in den Verhandlungen umstrittene umfassende Regelungsanspruch durchgesetzt, wobei allerdings hinzugefügt werden muß, daß dieser umfassende Anspruch nur um den Preis einer Reihe weitreichender Sonderregelungen für einzelne Sektoren in den Anhängen des Übereinkommens gewährleistet werden konnte.

Eine davon zu unterscheidende weitere Festlegung betrifft Art. I.2 *lit.* (a)–(b). Dort ist bestimmt, was als “Handel mit Dienstleistungen” anzusehen ist. Nach *lit.* (a) ist als “Handel mit Dienstleistungen” zunächst die von einem Territorium eines Mitgliedstaates ausgehende und auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaates erbrachte Dienstleistung anzusehen. Über diese den Gegebenheiten des Güterhandels und dem klassischen Verständnis des GATT entsprechende Definition hinaus bezieht Art. I.2 drei weitere Fallgruppen ein, die den Besonderheiten der Dienstleistungswirtschaft entsprechen. Nach *lit.* (b) ist das Abkommen auch auf Dienstleistungen anwendbar, die innerhalb des Territoriums eines Mitgliedstaates gegenüber einem “service consumer” eines anderen Mitgliedstaates erbracht werden. Darüber hinaus wird als Dienstleistungshandel auch angesehen, wenn der Dienstleistungsanbieter aus einem Mitgliedstaat entweder durch die Repräsentanz oder durch die Anwesenheit von natürlichen Personen auf dem Gebiete eines anderen Mitgliedstaates die Leistung erbringt.

b) Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels – Kernelemente des GATS

Die Besonderheiten des GATS als Ordnung für den Dienstleistungshandel liegen in den Vorschriften über die Liberalisierung, die den Kernbereich des Abkommens ausmachen. Wie bereits in der Gliederung des Abkommens zum Ausdruck kommt, handelt es sich um eine gestufte Regelung. Danach gelten zunächst bestimmte Grundpflichten und -prinzipien. Soweit die Staaten entsprechende Zugeständnisse abgeben, sind sie an weitergehende Pflichten gebunden.

(1) Grundpflichten und -prinzipien

Grundlegend für die allgemeine Ordnung der Dienstleistungen ist die Meistbegünstigung, Art. II.1, die sich entsprechend der Definition des Anwendungsbereiches auf Dienstleistungen und auf Dienstleistungs-

anbieter anderer Mitgliedstaaten bezieht. Art. II:2 sieht Ausnahmen von diesem Grundsatz vor und verweist auf einen gesonderten Anhang (Annex on Article II – Exemptions). Dieser Anhang enthält eine allerdings nicht veröffentlichte Liste von ausgenommenen Sektoren. Er sieht außerdem eine Befristung (Nr. 5–7) und ein regelmäßiges Überprüfungsverfahren vor (Nr. 3 und 4). Nach Nr. 2 des Anhangs können nach Inkrafttreten des GATS Ausnahmen nur noch in Form eines Waiver nach Art. IX:3 des WTO-Übereinkommens gewährt werden.²⁸¹

Daneben besteht eine Transparenzverpflichtung, Art. III (“Transparency”). Sie enthält zunächst, entsprechend Art. X:1 des GATT, eine Pflicht zur Veröffentlichung nationaler Maßnahmen und internationaler Übereinkommen, an denen der jeweilige Staat beteiligt ist. Im Sinne einer Pflicht zur Notifikation (Art. III.3) soll jeder Mitgliedstaat darüber hinaus den Rat für den Handel mit Dienstleistungen mindestens jährlich über die Einführung neuer und Änderungen bestehender Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsrichtlinien informieren. Diese Pflicht zur Notifizierung erfährt eine interessante Ergänzung: Art. III:5 ermöglicht es nämlich den Mitgliedstaaten auch, Maßnahmen anderer Mitglieder dem Rat für den Handel in Dienstleistungen zu notifizieren, von denen sie meinen, daß sie das GATS betreffen. Art. III:4 sieht darüber hinaus eine Auskunftspflicht im Verhältnis der Staaten untereinander vor. Sie erfährt in Satz 2 eine institutionelle Verstärkung. Danach sind die Staaten verpflichtet, besondere “inquiry points” einzurichten (Satz 2).²⁸² Eine Schranke setzt diesen weitreichenden Transparenzpflichten Art. III-*bis* im Hinblick auf den Vertrauensschutz.²⁸³

Die Besonderheiten einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels kommen deutlich in Art. VII zum Ausdruck. Die Vorschrift regelt die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, Zulassungsvoraussetzungen, Genehmigungen und Zertifikate, soweit sie für die Genehmigung, Lizenzierung oder Zulassung eines Dienstleistungsanbieters erforderlich sind, Art. VII:1. Nach Art.

²⁸¹ Siehe dazu oben bei Anm. 101. Eine weitere Ausnahme des Meistbegünstigungsprinzips enthält Art. II.3 im Hinblick auf die zwischen benachbarten Staaten zur Vereinfachung des Grenzverkehrs gewährten Vorteile.

²⁸² Sie sollen innerhalb von 2 Jahren nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens über die Gründung der WTO eingerichtet werden.

²⁸³ Dabei handelt es sich um solche Informationen, deren Offenlegung die Durchsetzung des Rechts beeinträchtigen, oder in anderer Weise den öffentlichen Interessen widersprechen oder legitime kommerzielle Interessen besonderer öffentlicher oder privater Unternehmen beeinträchtigen würden.

VII:1 kann eine solche Anerkennung durch Harmonisierung oder in anderer Weise erreicht werden, auf einer Vereinbarung mit einem anderen Staat beruhen oder schließlich bilateral vorgenommen werden. Der Inhalt der Regelung ergibt sich aus den Absätzen 2 und 3 und läßt sich als besondere Ausprägung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung verstehen: Abs. 3 enthält ein Diskriminierungsverbot dergestalt, daß die Anerkennung nicht in einer Weise vorgenommen werden soll, die ein Mittel der Diskriminierung zwischen Staaten in der Anwendung von Standards und Kriterien für die Bewilligung, Lizenzierung oder Zertifizierung von Dienstleistungsanbietern oder eine verdeckte Handelsbeschränkung darstellt. Nach Abs. 2 sollen Mitgliedstaaten, die untereinander ein Übereinkommen über die wechselseitige Anerkennung beschlossen haben, außenstehenden Mitgliedstaaten angemessene Möglichkeiten bieten, einen Beitritt zu dem Abkommen auszuhandeln oder entsprechende neue Abkommen abzuschließen. Soweit ein einzelner Mitgliedstaat unilateral eine Anerkennung vorgenommen hat, soll er anderen Mitgliedstaaten eine angemessene Möglichkeit einräumen, darzulegen, daß ihre Ausbildung, Berufspraxis, Genehmigungen und Zertifikate ebenfalls anerkannt werden können.

Nach Abs. 5 soll die Anerkennung, soweit möglich, auf multilateral abgestimmten Kriterien beruhen. Dazu sollen die Mitgliedstaaten untereinander und mit entsprechenden internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen im Hinblick auf die Einrichtung und Annahme allgemeiner internationaler Standards und Kriterien für die Anerkennung allgemeiner internationaler Standards für die Berufspraxis in entsprechenden Sparten des Dienstleistungshandels und entsprechenden Berufen zusammenarbeiten. Dieser Ansatz zu einer Harmonisierung läßt Parallelen zum Problemkreis der technischen Handelsbarrieren im GATT erkennen.²⁸⁴

Darüber hinaus unterliegen die Mitgliedstaaten Notifikations- und Informationspflichten (Abs. 4) gegenüber dem Rat für den Handel mit Dienstleistungen. Sie beziehen sich nicht nur auf die unilaterale oder multilaterale Anerkennungspraxis und entsprechende Vereinbarungen (Buchst. a), sondern auch auf Informationen über die Eröffnung von Verhandlungen über Fragen der Anerkennung, um anderen Mitgliedstaaten zu ermöglichen, sich daran zu beteiligen.

²⁸⁴ Siehe oben, V.E, 283.

(2) *Fortschreitende Liberalisierung durch Konzessionen der Mitgliedstaaten: Teil II des GATS*

Im Rahmen der einzelnen staatlichen Zugeständnisse unterliegen die Staaten sehr viel weitergehenden Pflichten, die sich insbesondere aus Teil III des GATS ergeben.²⁸⁵

Zunächst sind die Staaten nach Art. XVI:1, der Art. II des GATT ähnlich, verpflichtet, den zugestandenen Marktzugang zu gewährleisten, und, sofern nicht ausdrücklich anders vereinbart, im einzelnen aufgeführte Beschränkungen zu unterlassen (Abs.2). Dazu gehören zum einen Beschränkungen des Marktzugangs in quantitativer Hinsicht im Hinblick auf die Anzahl der Anbieter (Buchst. a), den Gesamtwert (Buchst. b), die Anzahl der Geschäftsvorgänge (Buchst. c) und die Zahl der Beschäftigten (Buchst. d). Nach Buchst. e sind außerdem Beschränkungen der Rechtsform, die der Dienstleistungsanbieter annehmen muß ("joint ventures"), und nach Buchst. f Beschränkungen der Beteiligung ausländischen Kapitals unzulässig.²⁸⁶

Das entscheidende Ordnungsprinzip dieser fortgeschrittenen Stufe der Liberalisierung ist die *Inländerbehandlung*, die nach Art. XVII neben die Grundpflicht zur Meistbegünstigung tritt. Der Maßstab der Inländerbehandlung ist in Abs. 2 und 3 besonders konkretisiert. Nach Abs. 2 können die Staaten ihre Verpflichtung zur Inländerbehandlung nämlich sowohl durch eine formelle Gleichbehandlung als auch durch eine unterschiedliche Behandlung erfüllen (Abs. 2). Kommt es damit nicht auf die Form an, so sieht Abs. 3 ein materielles Kriterium vor: maßgeblich ist danach, ob eine Maßnahme die Wettbewerbsbedingungen zugunsten der einheimischen Dienstleistungen und Anbieter im Verhältnis zu denjenigen aus den anderen Mitgliedstaaten verändert.

Außerdem ist der *Zahlungsverkehr* unbeschränkt zuzulassen, soweit der jeweilige Staat nicht auf eine Schutzmaßnahme aus Zahlungsbilanzgründen zurückgreifen kann (Art. XI).

Nach Abgabe besonderer Zugeständnisse findet die Regelung über die *Reisetätigkeit von natürlichen Personen* im Anhang des

²⁸⁵ Das zu den Ministererklärungen und -entscheidungen (oben, II.B, S. 254f.) rechnende, in Marrakesch eingefügte Understanding on Commitments in Financial Services macht davon für den Bereich der Finanzdienstleistungen allerdings Ausnahmen, die offenbar dazu dienen, Zugeständnisse zuzulassen, die nicht dem Standard des Teil III GATS entsprechen.

²⁸⁶ Solche Beschränkungen sind auch im Rahmen der Verhandlungen über die Investitionsmaßnahmen bei Gütern diskutiert, aber schließlich nicht in das TRIMs-Abkommen aufgenommen worden, siehe oben bei Anm. 229.

GATS Anwendung.²⁸⁷ Ihr Regelungsgehalt erschöpft sich allerdings in der Feststellung, daß diesen Personen nach Maßgabe der Zugeständnisse eine Art Dienstleistungsfreiheit zusteht. Es ist jedoch vorgesehen, daß über diese Frage weiter verhandelt wird.²⁸⁸

Mit der Abgabe entsprechender Zugeständnisse sind die Staaten an bestimmte Anforderungen an die staatliche Regelung ("domestic regulation") gebunden, die in Art. VI geregelt sind.²⁸⁹ Neben einem allgemeinen Verfahrensgrundsatz ("...administered in a reasonable, objective and impartial manner...", Abs. 1) ist die Einrichtung von Gerichtsbarkeiten oder Verfahren gerichtlicher, schiedsgerichtlicher oder verwaltungsmäßiger Art vorgesehen (Abs.2).²⁹⁰ Nach Buchst. b des Abs. 2 sollen diese Bestimmungen die Mitgliedstaaten jedoch nicht verpflichten, Gerichtsinstanzen und Verfahren einzurichten, die mit ihrem Verfassungssystem oder der Anlage ihres Rechtssystems unvereinbar sind. Nach Abs. 3 sind in Fällen, in denen die Dienstleistung eine Genehmigung voraussetzt, dem Antragsteller innerhalb einer angemessenen Zeit eine Entscheidung und auf Anfrage des Antragstellers unverzüglich eine Mitteilung über den Stand des Genehmigungsverfahrens zu erteilen. Fragen der Angemessenheit von Qualitätskriterien, technischen Standards und Zulassungsanforderungen soll nach Abs. 4 der Council on Trade in Services klären.²⁹¹

Art. XXIXff. betreffen die institutionellen Grundlagen und das Verfahren der Aushandlung von besonderen Zugeständnissen. Art. XXIX.1 sieht vor, daß entsprechend den GATT-Runden für Güter in regelmäßigen Abständen Verhandlungsrunden über Konzessionen im Dienstleistungsbereich stattfinden sollen. Die dabei zugrundezulegenden Konzessionenlisten sind in Art. XX näher beschrieben und sollen danach, unterschieden nach den einzelnen Sektoren, den Umfang, Beschränkun-

²⁸⁷ Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement.

²⁸⁸ Die Decision on Negotiations on the Movement of Natural Persons sieht die Gründung einer Negotiating Group on Movement of Natural Persons (Ziff. 2) vor, deren erste Sitzung bereits im Mai 1994 stattfinden sollte ("... no later than 16 May 1994 ...").

²⁸⁹ Dabei ist darauf hinzuweisen, daß diese Regelung systematisch zu den Grundpflichten des zweiten Teils gehört. Nach ihrem Abs. 1 ist sie jedoch nur auf Bereiche anwendbar, in denen die Staaten Zugeständnisse abgegeben haben ("... in sectors where specific commitments are undertaken ..."). Die Regelung ähnelt im übrigen Art. X:1 des GATT.

²⁹⁰ Sofern solche Verfahren nicht außerhalb und unabhängig von den entsprechenden entscheidenden Verwaltungseinheiten angelegt sind, sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß sie tatsächlich eine objektive und unparteiische Prüfung vornehmen, Abs. 2 a Satz 2.

²⁹¹ Siehe dazu auch die Decision on Professional Services.

gen und Bedingungen des Marktzugangs, Bedingungen und besondere Regelungen für die Inländerbehandlung und besondere zusätzliche Zugeständnisse nach Art. XVIII enthalten. Darüber hinaus soll gegebenenfalls ein Zeitraum für die Umsetzung solcher Zugeständnisse angegeben werden. Art. XXI regelt, wie die einzelnen Listen geändert werden können.

c) Der materielle und organisatorische Rahmen des GATS

Das GATS sieht einen, dem GATT 1994 durchaus vergleichbaren vollständigen rechtlichen und institutionellen Ordnungsrahmen für den Handel mit Dienstleistungen vor.

Es enthält Vorschriften über die Wirtschaftsintegration (Art. V "economic integration"), die der Regelung des Art. XXIV²⁹² des GATT im Hinblick auf Zollunionen (Abs. 8 Buchst. b) bzw. Freihandelsunionen (Abs. 8 Buchst. b) entsprechen. Art. VII betrifft Monopole und ausschließliche Anbieter und stellt eine Parallele zu Art. XVII GATT über Staatshandelsunternehmen dar.

Schutzmaßnahmen im nationalen Interesse sehen als allgemeiner Tatbestand entsprechend Art. XIX des GATT Art. X und im Hinblick auf die Zahlungsbilanz Art. XII vor (Art. XII GATT). Daneben enthält das GATS in Art. XIV eine Art. XX GATT entsprechende Regelung allgemeiner Ausnahmen und in Art. XIV*bis* eine Regelung für Ausnahmen im Hinblick auf die internationale Sicherheit (Art. XXI GATT). Art. XIII enthält Regelungen über das öffentliche Beschaffungswesen,²⁹³ Art. XV betrifft Subventionen. Art. IX betrifft Fragen der Wettbewerbsbeschränkungen.²⁹⁴ Regelungen über Kon-

²⁹² Siehe dazu das Understanding on the Interpretation of Article XXVI, oben, IX, 301 ff.

²⁹³ Danach sind solche Beschaffungen von dem Meistbegünstigungsprinzip und den für besondere Konzessionen geltenden Regelungen für den Marktzugang (Art. XVI) und von der Inländerbehandlung (Art. XVII) ausgenommen, soweit sie für öffentliche Zwecke vorgesehen und nicht dem kommerziellen Weitervertrieb oder dem Angebot von Dienstleistungen im kommerziellen Rahmen unterliegen. Nach Abs. 2 sollen multilaterale Verhandlungen über das Beschaffungswesen im Bereich der Dienstleistungen binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages über die Gründung der WTO begonnen werden.

²⁹⁴ In seinem Abs. 1 wird grundsätzlich anerkannt, daß bestimmte "business practices" den Wettbewerb behindern und damit den Handel in Dienstleistungen beschränken. In Abs. 2 ist vorgesehen, daß auf Nachfrage eines Mitgliedstaates Konsultationen im Hinblick auf eine Eliminierung solcher Praktiken erfolgen sollen. Dabei ist auch vorgesehen, daß auf der Grundlage des bestehenden nationalen Rechts und einer befriedigenden Regelung der Sicherstellung der Geheimhaltung auch vertrauliche Informationen weitergegeben werden sollen.

sultation (Art. XXII), Streitschlichtung und Rechtsdurchsetzung ("Dispute Settlement and Enforcement", Art. XXIII), die im wesentlichen auf das DSU verweisen, finden sich interessanterweise in dem mit "Institutional Provisions" überschriebenen Teil VII.

Die in den Verhandlungen heftig diskutierte Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer hat in Art. IV Berücksichtigung gefunden. Nach Abs. 1 soll sie hauptsächlich durch die besonderen Konzessionen nach den Teilen III und IV des GATS erreicht werden.²⁹⁵ Innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens zur Errichtung der WTO sollen darüber hinaus die entwickelten Mitgliedstaaten nach Abs. 2 des Art. IV besondere Kontaktstellen errichten, um den Zugang von Entwicklungsländern und ihren Dienstleistungsanbietern zu Informationen im Hinblick auf die entsprechenden Märkte zu sichern.

Die institutionelle Grundlage des GATS stellt der Rat für den Handel mit Dienstleistungen dar.²⁹⁶ Er hat neben den Aufgaben, die auch den anderen besonderen Ratsorganen zukommen, eine besondere Entscheidungskompetenz im Bereich der technischen Hilfe, die vom Sekretariat durchgeführt wird (Art. XXIV:2). Die Wahrnehmung von Kontakten zu anderen internationalen Organisationen ist hier, anders als bei dem TRIP-Rat, dem Welthandelsrat zugewiesen (Art. XXVI).

d) Die Anhänge des GATS: Ausnahmen vom universellen Geltungsbereich

Das ehrgeizige Vorhaben, eine Ordnung für den internationalen Dienstleistungshandel im ganzen zu errichten, machte es notwendig in einzelnen Bereichen, in denen die Staaten nicht bereit waren, sofort eine Liberalisierung zuzugestehen, Sonderregelungen zu verabschieden. Die Regelungen tragen besonderen Gegebenheiten der jeweiligen Sektoren Rechnung und enthalten Definitionen und bestimmte Sonderregelungen, die die Regelungen des allgemeinen GATS-Abkommens modifizieren.

²⁹⁵ Die Konzessionen sollen sich dabei auf drei unterschiedliche Punkte beziehen: Nach Buchst. (a) sollen diese Konzessionen der Stärkung der einheimischen Dienstleistungssektoren der Entwicklungsländer, ihrer Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit dienen, wobei insbesondere ein Zugang zur Technologie auf kommerzieller Ebene angestrebt wird. Nach Buchst. (b) soll außerdem der Zugang zu Vertriebskanälen und Informationsnetzwerken verbessert und schließlich nach Buchst. (c) durch eine Liberalisierung des Marktzuganges und der Möglichkeiten des Exports im Interesse der Entwicklungsländer geregelt werden.

²⁹⁶ Siehe oben vor Anm. 94.

Eine Sonderstellung nimmt der "Annex on Negotiations on Maritime Transport Services" ein. Er betrifft die internationale Schifffahrt²⁹⁷, die zugehörigen Dienstleistungen und die Nutzung von Hafeneinrichtungen ("international shipping, auxiliary services and access to and use of port facilities...") und sieht vor, daß der Grundsatz der Meistbegünstigung für diesen Sektor zunächst nicht gilt und weitere Verhandlungen geführt werden, wofür eine Negotiating Group on Maritime Transport Services eingesetzt wird.²⁹⁸ Entsprechende Regelungen sind für die sogenannten "Basic Telecommunications", also für die Basisdienste der Telekommunikation vorgesehen.²⁹⁹

(1) *Die Anhänge über die Finanzdienstleistungen*³⁰⁰

Die Regelung der Finanzdienstleistungen war in den Verhandlungen besonders umstritten. Unter Finanzdienstleistungen werden nach Nr. 5.1 des Anhangs Bank- und andere finanzielle Dienstleistungen und Versicherungs- und versicherungsähnliche Dienstleistungen zusammengefaßt. Der Anhang enthält zunächst einige Ausnahmen von den allgemeinen Regelungen. Nr. 1.2 und 1.3 konkretisieren die in Art. I.3 (Buchst. b) definitionsmäßig eingeschlossenen Dienstleistungen, die in Ausübung öffentlicher Gewalt erbracht werden.³⁰¹ Im Hinblick auf nationale Regelungen sind nach Nr. 2.1 ausdrücklich Maßnahmen "for prudential reasons" und solche zum Schutz von Investoren, Einlegern, Versicherungsnehmern und Personen, die Vermögensgegenstände

²⁹⁷ Bernhard J. Abrahamsson, *International Shipping: Developments, Prospects and Policy Issues*, *Ocean Yearbook* 8 (1989), 158–175; Neela Mukherjee, *Multilateral Negotiations and Trade Barriers in Service Trade – A Case Study on U.S. Shipping Services*, *JWTL* 26 (1992), 45–58.

²⁹⁸ *Decision on Negotiations on Maritime Transport Services*.

²⁹⁹ Der Annex on Negotiations on Basic Telecommunications nimmt diesen Bereich zunächst von der Geltung des Art. 2 GATS aus. Mit der *Decision on Negotiations on Basic Telecommunications* wird eine Negotiating Group on Basic Telecommunications eingesetzt.

³⁰⁰ Siehe zu einem als Ministerentscheidung in Marrakesch eingefügten Understanding on Commitments in Financial Services oben, Anm. 285.

³⁰¹ Als solche gelten, mit der Folge, daß sie von den Regelungen des GATS insgesamt ausgenommen sind, die Zentralbankgeschäfte, die Transaktionen von Systemen der sozialen Sicherheit und öffentliche Rentensysteme. Nach Nr. 1.4 soll die in Art. I.3 (Buchst. c) vorgesehene Schranke der Ausnahme für öffentliche Erbringung von Dienstleistungen, nämlich die kommerzielle Tätigkeit öffentlicher Hoheitsträger auf die Finanzdienstleistungen, nicht angewendet werden. Dies bedeutet, daß Dienstleistungen öffentlicher Institutionen im ganzen Umfange freigestellt sind.

treuhänderisch vergeben haben, zugelassen. Außerdem sind Maßnahmen zur Sicherung der Integrität und Stabilität des Finanzsystems zulässig. Nach Nr. 2.2 werden Informationen über die Geschäfte und Konten individueller Kunden und vertrauliche Informationen sowie solche mit kommerziellem Wert, soweit sie sich im Besitz öffentlicher Einrichtungen befinden, besonders geschützt. Daneben enthält der Anhang eine Sonderregelung für die Anerkennung. Ein zweiter Anhang über die Finanzdienstleistungen betrifft die Fristen, innerhalb derer die Staaten zunächst noch nicht dem Abkommen entsprechende Regelungen melden oder Zugeständnisse zurückziehen können. Sie wird über die Regelungen des Art. II des Abkommens und Nr. 1 und 2 des Anhangs über die Ausnahmen nach Art. II hinaus verlängert (Art XXI).³⁰²

(2) *Der Anhang über Telekommunikation*

Der Anhang über Telekommunikationsdienstleistungen³⁰³ enthält nach seiner Ziff. 1 besondere Regelungen, die den Besonderheiten innerhalb des Telekommunikationssektors Rechnung tragen sollen. Nach Nr. 4.1 wird dabei der Anwendungsbereich der Transparenzpflicht nach Art. III des Abkommens auf die technischen Spezifikationen für Informationsnetzwerke und Dienstleistungen erweitert. Nr. 5 enthält eine Sondervorschrift über den Marktzugang, die insbesondere auch den Zugang zu entsprechenden Informationsnetzwerken einschließt. Nr. 5.4 enthält einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten des Datenschutzes.³⁰⁴ Schließlich enthält Ziff. 6 eine Vorschrift über die Staatenkooperation in diesem Bereich, der die Beteiligung entsprechender internationaler Organisationen, insbesondere der internationalen Fernmeldeunion (ITU), des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und der Weltbank, vorsieht.

³⁰² Nach der Decision on Financial Services wird den Staaten eine Sonderfrist für die Rücknahme oder Änderung ihrer diesbezüglichen Zugeständnisse im Umfang von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens eingeräumt.

³⁰³ Vgl. A. Berradda, *Telecommunications in the GATT Framework Agreement*, *Telecommunications Journal* 58 (1991), 487–489; Thomas Joseph Cyran/Susan V. Massey, *Radio for the 1990s: legal strategies in an emerging global marketplace*, *University of Miami Inter-American Law Review* 22 (1991), No. 2/3, 377–404.

³⁰⁴ Michael Bothe/Wolfgang Kilian/Josef Brink, *Rechtsfragen grenzüberschreitender Datenflüsse* (Köln, 1992); Reinhard Ellger, *Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr: eine rechtsvergleichende und kollisionsrechtliche Untersuchung* (Baden-Baden, 1990); Michael Kirby, *Legal Aspects of Transborder Data Flows*, *Computer Law Journal* 11 (1991), 233–245.

(3) Der Anhang über den Lufttransport

Der Anhang über den Lufttransport³⁰⁵ konkretisiert zunächst den Geltungsbereich des GATS (Nr. 2): Das GATS findet danach keine Anwendung auf Fragen der Verkehrsrechte und die damit in direktem Zusammenhang stehenden Dienstleistungen. Damit wird die bestehende Regelung des internationalen Luftverkehrs durch die IATA mit der Zuteilung von Quoten für Linien geschützt. Nach Nr. 3 des Anhangs soll sich das Übereinkommen demgegenüber auf folgende Dienstleistungen erstrecken: Reparatur und Wartung von Luftfahrzeugen, Verkauf und Vertrieb von LuftfahrtDienstleistungen und Dienstleistungen der Computerreservierung.

Nach Nr. 5 ist jedoch eine in Abständen zu wiederholende Überprüfung der Regelungen durch den Rat für den Handel in Dienstleistungen vorgesehen, die zumindest alle 5 Jahre stattfinden soll.

XI. Die offenen Fragen: Wettbewerb, Umwelt und soziale Standards

Trotz der überwältigenden Fülle von Themen hat die Uruguay-Runde keineswegs alle Problemfelder der internationalen Handelsbeziehungen behandelt.³⁰⁶ Abgesehen von zwei Sonderregelungen im TRIP-Abkommen³⁰⁷ und dem GATS³⁰⁸ sind Fragen einer internationalen Wettbewerbsregelung nicht angesprochen worden. Das umfangreiche EG-Wettbewerbsrecht und die Zunahme der oft bilateral angelegten Zusammenarbeit in diesem Bereich³⁰⁹ deuten dessen Bedeutung an. Es ist andererseits auch nicht ausgeschlossen, daß es in diesem Bereich in der Zukunft zu handelspolitischen Spannungen kommt.³¹⁰ Einen Entwurf für

³⁰⁵ Vgl. P.C. Haanappel [u.a.] (Hrsg.), *EEC Air Transport Policy and Regulation, and their Implications for North America: proceedings of a conference, held at McGill University, Montreal, Canada* (Deventer u.a., 1990); Pablo Mendes de Leon (Hrsg.), *Air Transport Law and Policy in the 1990s: Controlling the Boom ...* (Dordrecht u.a., 1991).

³⁰⁶ In der Erklärung der Bundesregierung zur Unterzeichnung der GATT-Schlußakte in Marrakesch, Bulletin Nr. 36, 317 v. 26.4.1994 hat Bundeswirtschaftsminister Rexrodt auf die hier angesprochenen Themen hingewiesen.

³⁰⁷ Art. 40, siehe bei Anm. 265.

³⁰⁸ Art. IX, siehe bei Anm. 294.

³⁰⁹ Vgl. z.B. Peter Mozet, *Internationale Zusammenarbeit der Kartellbehörden* (Heidelberg, 1991) und ders., *Das Abkommen zwischen der EG und den USA über die Zusammenarbeit der Kartellbehörden*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 3 (1992), 201–203.

³¹⁰ So ausdrücklich Bundeswirtschaftsminister Rexrodt (Anm. 306), 319. Mit der 1988 vollzogenen Reform des amerikanischen Handelsrechts sind in die Kategorie der un-

ein entsprechendes plurilaterales Handelsübereinkommen hat jüngst eine Gruppe von deutschen und amerikanischen Wissenschaftlern vorgelegt.³¹¹

Demgegenüber haben Umweltfragen zuletzt noch Eingang in die Verhandlungen gefunden. Dazu trug bei, daß in der knapp achtjährigen Verhandlungsphase internationale Umweltfragen mit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 sichtbar an Bedeutung gewannen. Darüber hinaus hat insbesondere die Panel-Entscheidung über das Importverbot für mexikanische Thunfischerzeugnisse die Bruchstellen zwischen Handels- und Umweltordnung deutlich werden lassen.³¹² In der Schlußakte von Marrakesch selbst findet sich nur ein versteckter Hinweis auf diesen Problemkreis: In einer Ministerentscheidung wird an den einzurichtenden Rat für den Handel mit Dienstleistungen die Empfehlung gerichtet, zu prüfen, ob die Regelung des Art.

fairen Handelspraktiken, gegen die nach § 301 Trade Act eingeschritten werden kann, auch staatlich tolerierte Wettbewerbsbeschränkungen aufgenommen worden, soweit dadurch der Handel mit amerikanischen Gütern beeinträchtigt wird: § 1301 des Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (Anm. 16), ändert Chapter 1 of Title III des Trade Act von 1974 – Section 301 wie folgt: “(d) (3) (B) Acts ... that are unreasonable include ... practices which (i) deny fair and equitable (III) market opportunities, including the toleration by a foreign government of systematic anticompetitive activities by private firms or among private firms in the foreign country that have the effect of restricting, on a basis that is inconsistent with commercial considerations, access of United States goods to purchasing by such firms ...”, siehe Jackson, *The World Trading System* (Anm. 4), 212.

³¹¹ Draft International Antitrust Code as a GATT-MTO-Plurilateral Trade Agreement, International Antitrust Code Working Group, BNA Antitrust & Trade Regulation Report 64, Nr. 1628 v. 19.8.1993. Der Working Group gehörten folgende Wissenschaftler an: Josef Drexler, Wolfgang Fikentscher, Eleanor M. Fox, Andreas Fuchs, Andreas Heinemann, Ulrich Immenga, Hans Peter Kunz-Hallstein, Ernst-Ulrich Petersmann, Walter R. Schlupe, Akira Shoda, Stanislaw Soltysinski, Lawrence A. Sullivan. Siehe auch Ulrich Immenga, Ein Kodex für den Handelsfrieden, *FAZ* Nr. 48 v. 26.2.1994, 11; Petersmann, Why do Governments Need the Uruguay Round Agreements (Anm. 8), 47 und ders., International Competition Rules for the GATT-WTO World Trade and Legal System, *JWTL* 27 (1993), Nr. 4, 35–86.

³¹² Ernst-Ulrich Petersmann, Trade Policy, Environmental Policy and the GATT: Why Trade Rules and Environmental Rules Should Be Mutually Consistent, *Aussenwirtschaft* 46 (1991), 197–221; Thomas J. Schoenbaum, Free International Trade and Protection of the Environment: Irreconcilable Conflict?, *American Journal of International Law* 86 (1992), 700–727; Eliza Patterson, GATT and the Environment. Rules changes to minimize adverse trade and environmental effects, *JWTL* 26 (1992), 99–109; K. Gwen Beachem, International Trade and the Environment: implications of the General Agreement on Tariffs and Trade for the future of environmental protection efforts, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy* 3 (1992), 655–682; Betsy Baker, Protection, Not Protectionism: Multilateral Environmental Agreements and the GATT, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 26 (1993), 437–468.

XIV Buchst. b des GATS³¹³ im Hinblick auf Umweltfragen ausreichend ist. Daneben ist in Marrakesch Presseberichten zufolge vereinbart worden, innerhalb der WTO einen Ausschuß für Fragen von Umwelt und Handel einzusetzen.³¹⁴

Nicht weniger bedeutsam waren für den Abschluß der Uruguay-Runde Fragen der sozialen Standards. Dahinter verbergen sich verschiedene Problemkreise.³¹⁵ Einerseits geht es um Gefangen- und Zwangsarbeit. Der Streit zwischen den USA und China über die mögliche Rücknahme der Meistbegünstigung für chinesische Produkte betraf in der Hauptsache diesen Fragenkreis. Darüber hinaus geht es aber auch um unterschiedliche Arbeitsbedingungen, unter anderem um den Arbeitsschutz, Lohnstrukturen, soziale Sicherungen und z.B. auch die Kinderarbeit,³¹⁶ die auf die Wettbewerbsfähigkeit einen großen Einfluß hat. Nicht umsonst befürchteten aber die Entwicklungsländer und die Länder Osteuropas, daß mit dem Begriff des Sozialdumpings die Behandlung von Fragen der sozialen Standards zu einer Schutzpolitik in den Industrieländern führen könnte. Letztlich haben sich daher Vorstöße der USA und wohl auch Frankreichs, der WTO eine Beschäftigung mit diesen Fragen vorzugeben, nicht durchgesetzt.

³¹³ Die Vorschrift enthält eine Art. XX Buchst. b des GATT vergleichbare Ausnahmebestimmung zugunsten von Maßnahmen, die den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen betreffen.

³¹⁴ "Umweltschutz, Wettbewerb und öffentliche Aufträge", FAZ v. 13.4.1994, 17.

³¹⁵ Die Problematik und ihre Differenzierung läßt sich an den entsprechenden Bestimmungen des § 301 des amerikanischen Handelsgesetzes in der durch den Omnibus Trade and Competitiveness Act (Anm 16) geänderten Fassung entnehmen. Danach werden als unfaire Handelsmaßnahmen, gegen die der USTR einschreiten soll, auch "... Act, policies and practices, ..." angesehen, die als "persistent pattern of conduct that (I) denies workers the right of association, (II) denies workers the right to organize and bargain collectively, (III) permits any form of forced or compulsory labor, (IV) fails to provide a minimum age for the employment of children, or (V) fails to provide standards of minimum wages, hours of work, and occupational safety and health of workers..." anzusehen sind, § 301 (d) (3) (B) (iii) Trade Act. Siehe Theresa A. Amato, Note: Labor Rights Conditionality: United States Trade Legislation and International Trade Order, NYUL Rev. 65 (1990), 79-91.

³¹⁶ Siehe z.B. James P. Kelleher, The Child Labor Deterrence Act: American Unilateralism and the GATT, Minnesota Journal of Global Trade 3 (1994), 161-194, der einen neuen amerikanischen Gesetzentwurf (168ff.) und die bisherigen Rechtsgrundlagen (163f.) schildert.

XII. Beurteilung

Die Schlußakte der Uruguay-Runde sieht mit ihren zahlreichen Abkommen und Rechtsakten eine tiefgreifende Reform und Erweiterung der Welthandelsordnung vor. Sie stellt die Geltung dieser Ordnung auf einzelnen Sektoren erstmalig und andererseits gegenüber neueren Tendenzen sicher, die zu einer bedrohlichen Tendenz der Verständigung und Konfliktaustragung außerhalb des GATT geführt hatten. Sie verhilft gleichzeitig dem GATT in seinen herkömmlichen Umrissen zu einer vom Makel des Provisorischen befreiten, einheitlichen, praktikablen und durchsetzbaren Rechtsordnung. Hervorzuheben ist, daß neben die einem gerichtsförmigen Verfahren angenäherte Streitbeilegung als weiteres Instrument der Durchsetzung das TPRM als Berichtssystem getreten ist. Aber auch z.B. das in einigen Fällen vorgesehene Recht der Gegennotifikation³¹⁷ trägt zur Durchsetzbarkeit bei. Eng damit verbunden sind die zahlreichen Regelungen zur Transparenz, die zum Teil mit der Einrichtung entsprechender Institutionen³¹⁸ verbunden sind.

Daneben hat die Uruguay-Runde dem GATT neue Regelungen angefügt. Sie hat damit dem GATT weite Themenfelder erschlossen, die sich kaum klar auf die handelsrelevanten Aspekte eingrenzen lassen, mit denen zu Beginn der Verhandlungen ein Zusammenhang mit dem GATT hergestellt worden ist. Ob sich die facettenreiche Problematik ausländischer Investitionen mit einer ausschnittsweisen, handelsbezogenen Regelung glücklich lösen läßt, muß sich zeigen. Nicht weniger offen ist die Frage, ob die dem System des geistigen Eigentums durch das TRIP Abkommen von außen verordnete Remedur langfristig Nutzen oder Schaden stiftet. Das GATS zeigt schließlich deutlich auf, daß der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen ohne wirksame Gewährleistung der Reise- und Niederlassungsfreiheit deutliche Grenzen gesetzt sind.

Lassen sich die letzten Schwierigkeiten überwinden³¹⁹ und tritt das WTO-Übereinkommen mit seinen sämtlichen Anhängen in Kraft, so liegt darin in der Summe mehr als die Reform des GATT. Die WTO als nunmehr vollwertige internationale Organisation mit ihrem starken Apparat an Unter- und Nebenorganen schafft dem Handel in den

³¹⁷ Siehe dazu z.B. oben nach Anm. 217 (Staatshandelsunternehmen) und vor Anm. 282 (Dienstleistungen).

³¹⁸ Siehe dazu die "inquiry points" als Ausdruck der Transparenzverpflichtungen im GATT, oben, bei Anm. 282.

³¹⁹ Siehe zur ausstehenden Zustimmung des amerikanischen Kongresses oben, Anm. 79.

internationalen Wirtschaftsbeziehungen ein großes Gewicht, das schon während der Verhandlungen zum Ausdruck kam. Sie geht über die Bedeutung des GATT weit hinaus und rechtfertigt den Vergleich mit der Havanna Charter und der darin vorgesehenen ITO. Zur Geldseite hin ist durch die vorgesehene Kooperation mit dem Weltwährungsfonds und der Weltbankgruppe eine Koordination sichergestellt. Wie sich die neue Organisation in das System der Vereinten Nationen und der internationalen Organisationen überhaupt einfügt, bleibt jedoch offen.³²⁰

Die Uruguay-Runde hat Bewegung in die internationale Wirtschaftspolitik gebracht, deren Institutionen und Themenstellungen durch die Diskussion über eine Neue Weltwirtschaftsordnung und den Nord-Süd-Konflikt beherrscht gewesen sind. Die mit ihren Zuspitzungen wenig produktive, jahrelange Auseinandersetzung hat in der Summe wenig zur gestaltenden Fortentwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen beitragen können. Die neue Handelsrunde hat mit ihrem breit gefächerten Themenkatalog, den je unterschiedlichen Interessenkonstellationen und möglichen Koalitionen neue Gestaltungsspielräume eröffnet. Wenn auch nicht zu übersehen ist, daß für den Erfolg der politische Druck der starken Handelsmächte bei anhaltender wirtschaftlicher Schwäche vieler Entwicklungsländer in mancher Hinsicht ausschlaggebend war, so hat dies doch nicht zu einer Einseitigkeit zu deren Lasten geführt. Gerade die eindrucksvolle Reform und Erweiterung der Handelsordnung zeigt aber auch deren Grenzen. Sie liegen darin, daß in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Handel eine wichtige, aber eben nicht die ausschließliche Rolle spielt, wie gerade die "neuen Gegenstände" der Uruguay-Runde zeigen. Die zunehmende Integration der Märkte mit dem damit einhergehenden Strukturwandel, die wettbewerbsbetonte, engagierte Wirtschaftspolitik, die zunehmende Überschneidung von Wirtschafts- und Umweltpolitik und schließlich das alte Problem der wirtschaftlichen Entwicklung bergen ein Konfliktpotential. Die Handelsordnung bedarf gerade nach ihrer eindrucksvollen Konsolidierung eines Rahmens, der die Vielzahl der anderen Themen der Weltwirtschaftsbeziehungen abdeckt, die aus der Perspektive des Handels nicht oder nur ausschnittsweise behandelt werden können. Ein Erfolg der Uruguay-Runde und das Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens können dafür Impulse geben. Geschieht dies nicht, so droht auf die Dauer auch der eindrucks-

³²⁰ Siehe auch: Thomas Oppermann/Marc Beise, Auf dem Weg zur Weltmarktwirtschaft? Kurswechsel zu neuem Konsens in den Vereinten Nationen und im GATT, EA 45 (1990), 493-498.

voll reformierten Welthandelsordnung von ihren thematischen Grenzen her Gefahr. Es stellt sich damit in neuer Form und auf einem brauchbaren Fundament wieder die alte Frage nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung.

Summary³²¹

New World Trade Organization, New World Trade Order

Results of the GATT Uruguay Round

On April 15, 1994, 111 states signed the Final Act of the GATT Uruguay Round in Marrakech, Morocco. Thus, after some seven years of tough negotiations, the most ambitious and far-reaching GATT round ever was successfully concluded. The centerpiece of the Final Act is the Agreement on the Establishment of a World Trade Organization with a great number of agreements and instruments annexed thereto. States are obliged to submit the Agreement as a whole to their competent national authorities for approval in order to base this new trade order on undisputable legal foundations.

The World Trade Organization (WTO) is intended to become the new institutional basis for international trade relations. In principle, its structures resemble those of GATT institutions and the secretariat. However, there will be many more subsidiary organs.

The legal order of international trade will continue to be based on the General Agreement. A number of interpretative instruments provide for clear and more strict language regarding some of its main provisions. This new so-called "GATT 1994" is accompanied by a new system of additional trade agreements. Most of the existing GATT codes, originating from the Tokyo Round have been revised and made mandatorily applicable by all GATT/WTO member states as so-called "multilateral trade agreements". Only four codes (on civil aircraft, public procurement, bovine meat, and dairy products) will be taken on on the basis of voluntary membership as "plurilateral trade agreements".

Another important aspect of the Uruguay Round has been the question of enforcement. The dispute settlement system based on Art. XXIII of the General Agreement has been thoroughly reformed by the "Understanding on Rules and

³²¹ Summary by the author.

Procedures Governing the Settlement of Disputes“ (DSU). Additionally, a Trade Policy Review Mechanism has been set up, which provides for a periodic review of member states' trade policy. Both dispute settlement and trade policy review are taken care of by the WTO's General Council which parallels the former GATT Council. The Council, in this regard, however, will act as a “Dispute Settlement Body” or “Trade Policy Review Body” thus giving those functions a distinct institutional quality.

Within this new setting, the Uruguay Round greatly enhanced GATT disciplines within the traditional scope of the trade order. Especially, the trade in textiles and agricultural products will be brought into line with GATT rules.

Other elements that are completely new have been added to the trade order. The General Agreement on Trade in Services (GATS) provides for an entire new trade order for services. Special agreements deal with questions of investment measures and intellectual property rights.

It is now up to the national authorities to approve and ratify the Agreement Establishing the WTO with all its annexes. This will cause some difficulties. If the Agreement enters into force, it will amount to a strengthened and enlarged new trade order, which holds many merits. Even before negotiations on that seemingly all-embracing new trade order were concluded, however, new challenges arose. First, the question of restrictive business practices, dealt with in some specific provisions in the context of the GATS and the Agreement on the Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, is likely to require more consideration in a general perspective. Second, possible conflicts between the emerging international environmental order and the trade order will have to be addressed soon. It appears that a special committee within the WTO will be set up to deal with those problems. Third, the issue of social standards has been raised lately, especially by industrialized countries. Though the majority of states refused to deal with those problems, the questions of social standards, especially of forced labor and child labor, will remain on the agenda of the international trade order.

Despite all the merits and improvements that the new trade order obviously demonstrates, it is limited by its very nature. It focuses on trade issues and thus on a limited sector of international economic relations with all their different aspects, mechanisms and institutions. The new and impressive trade order therefore can only be successful, in the long run, if international economic relations in general are such as to support free trade relations. Thus, on a renewed basis, the question of a new international economic order is raised again.