HILPOLD | SENTI

WTO

System und Funktionsweise der Welthandelsordnung

3. Auflage

Nomos
Schulthess §
facultas

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Peter Hilpold/Richard Senti (Hrsg.)

WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

WTO

System und Funktionsweise der Welthandelsordnung

von

Prof. Dr. Peter Hilpold
Universität Innsbruck

und

Prof. em. Dr. Richard Senti
ETH Zürich

3. Auflage

Wien 2024

Nomos facultas Schulthess §

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Prof. em. Dr. Richard Senti
Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich
Lehr- und Forschungsbereiche: Allgemeine Volkswirtschaftslehre,
Außenhandelspolitik und internationale Wirtschaftsorganisationen

Prof. Dr. Peter Hilpold
Universität Innsbruck
Lehr- und Forschungsbereiche: Völkerrecht, Europarecht
und internationales Wirtschaftsrecht

Diese Publikation wurde gedruckt mit Unterstützung der Universität Innsbruck, Vizerektorat für Forschung sowie der Österreichischen Vereinigung der Industrie.

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© 2024 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
1050 Wien, Österreich
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.
Satz und Druck: Facultas AG
Printed in Austria

ISBN facultas: 978-3-7089-2406-9
ISBN Nomos: 978-3-7560-2333-2
ISBN Schulthess: 978-3-7255-8444-4

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Vorwort zur 3. Auflage

Sieben Jahre sind seit dem Erscheinen der zweiten Auflage vergangen. In der Zwischenzeit hat sich die Struktur der Welthandelsordnung nicht grundlegend verändert, doch haben sich viele Gewichte verschoben. Es zeigen sich zahlreiche Neuorientierungen. Was für die Welthandelsordnung im Allgemeinen gilt, trifft auch für das WTO-Recht im Besonderen zu. Deshalb ist eine neuerliche systematisierende Befassung mit den Grundlagen und den Teilaspekten dieses System wieder an der Zeit.

Die WTO steht nicht mehr in den Schlagzeilen wie zum Zeitpunkt der Gründung vor drei Jahrzehnten. Ein Abgesang auf dieses Regelwerk wäre aber verfehlt, auch wenn das Streitbeilegungssystem in der Berufungsinstanz seine Funktionsfähigkeit verloren hat. Die WTO bleibt nach wie vor eine wirkmächtige Organisation. Die geringere Präsenz in den Medien mag über die umfassende regulative und systemsichernde Tätigkeit dieser Institution in einem unablässig fortlaufenden Verhandlungs-, Diskussions- und Normsetzungs- sowie Normklärungsprozess in Genf hinwegtäuschen.

Wenn diese wichtige, das Weltwirtschaftssystem in seiner stabilisierenden und fördernden Tätigkeit vielfach unzureichend oder einseitig wahrgenommen wird, dann auch weil das Wissen um diese Institution gering ist. Es ist deshalb die Aufgabe der Universitäten und Bildungseinrichtungen wie Fachhochschulen, berufsbildenden Schulen und Gymnasien, ein Basiswissen rund um die WTO zu vermitteln. Nach Auffassung der Autoren dieses Buches darf das in diesem Zusammenhang vermittelte Wissen allerdings nicht allein technisch-juristischer Natur sein, sondern sollte rechtliche und ökonomische Zusammenhänge im Kontext darstellen.

Der Autor dieses Vorworts sieht es deshalb als besonderen Glücksfall an, in Zusammenarbeit mit Professor *Richard Senti*, einem erfahrenen Ökonomen an der ETH Zürich, dieses Buch zu aktualisieren und fortzuschreiben. Schon zu Studienzeiten war ihm das Lehrbuch von Professor *Senti* zum GATT-Recht, damals das einzige auf dem deutschen Buchmarkt und gleichzeitig international ein wichtiges Referenzwerk, ein Begriff.

Mit der Gründung der WTO ist auf akademischer Ebene eine wahre «GATT/WTO-Euphorie» ausgebrochen und es sind, auch in deutscher Sprache, durchwegs sehr gute Lehrbücher und Praxishandbücher zum GATT/WTO-Recht veröffentlicht worden. Die Autoren dieses Werkes sind der Überzeugung, dass sich die Mühen der Aktualisierung und Fortentwicklung dieses Lehrbuches – nunmehr in dritter Auflage – dennoch lohnen und dass dieses Werk seinen spezifischen Platz in der Literatur einnimmt. Sollte die Leserschaft dieses Werkes diese Auffassung teilen, würde dies die Verfasser sehr freuen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Für Anregungen und Diskussionsbeiträge von Seiten der Wissenschaft, der Praxis und der Studierenden sind wir jetzt schon dankbar.

Innsbruck/Zürich im Mai 2024

Peter Hilpold und *Richard Senti*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abkürzungsverzeichnis

A	Abkommen
AB	Appellate Body
Abl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
AKP-Staaten	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten (Assoziationsvertrag zwischen EU und AKP-Staaten)
AMS	Aggregate Measurement of Support (im Landwirtschaftsabkommen)
Anm.	Anmerkung
AoA	Agreement on Agriculture
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASP	American selling price system
AustrYbIntL.	Austrian Yearbook of International Law
BBl	Bundesblatt (Schweiz)
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BISD	Basic Instruments and Selected Documents
Bzw.	Beziehungsweise
CCC	Customs Co-operation Council, Brüssel
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (EU – Kanada) cif cost, insurance and freight; der Verkäufer übernimmt die Verlade-, Versicherungs- und Frachtkosten (vgl. fob)
CNC	Centre national de la cinématographie
CRTA	Committee on Regional Trade Agreements
CTD	Committee on Trade and Development
CTE	Committee on Trade and Environment
CUP	Cambridge University Press
DC	Developing Country
DDA	Doha Development Agenda
d.h.	das heißt
DL	Dienstleistung
Doc.	Document

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
EC	European Commission
ECE	Economic Commission for Europe
ECOSOC	Economic and Social Council
ECU	European Currency Unit
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft/en
EGA	Environmental Goods Agreement
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EPA	Economic Partnership Agreement
Et al.	Et alii, und andere
Etc.	Et cetera
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
f./ff.	folgend/e
FIRA	Foreign Investment Review Act (of Canada)
Fn.	Fußnote
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Generaldirektor
GPA	Agreement on Government Procurement
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Abk. für Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht, internationaler Teil
GSP	Generalized System of Preferences
GSTP	Global System of Trade Preferences (among Developing Countries)
H.	Heft
HMA	Haager Abkommen über die internationale Hinterlegung gewerblicher Muster und Modelle von 1925
Hrsg.	Herausgeber
HS	Harmonized Commodity Description and Coding System; Harmonized System
IATRC	International Agricultural Trade Research Consortium, UC Davis
Ibid.	Ibidem, ebenda
IBRD	International Bank for Reconstructure and Development

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ICITO	Interim Commission for the International Trade Organization Independent Entity («Unabhängige Stelle» im Rahmen des Abkommens über die Versandkontrolle)
IEC	International Electrotechnical Commission
IFIA	International Federation of Inspection Agencies
IIC	Studies in Industrial Property and Copyright Law (Max Planck Institute for Foreign and International Patent, Copyright and Competition Law, München)
ILO	International Labour Organization IMF International Monetary Fund
IMF	International Monetary Fund
Inkl.	Inklusive
IPIC	Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits
ISO	International Organization for Standardization
ITC	International Trade Center
ITO	International Trade Organization
JIEL	Journal of International Economic Law
JWT	Journal of World Trade
KZA	Kontingentszollansatz
LDC	Least Developing Country
Lit.	Litera, Buchstabe
M	Mitglied(er)
MAI	Multilateral Agreement of Investments
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MFA	Multifaserabkommen
MFN (mfn)	most favored nation clause (Meistbegünstigung)
MMA	Madrider Abkommen über die internationale Registrierung
MPEPILonline	Max Planck Encyclopiedias of International Law online
MTN	Multilateral Trade Negotiations
NAFTA	North American Free Trade Association (auch: North American Free Trade Agreement)
NGOs	Non-governmental Organizations
Nr.	Nummer
NTB	Nontariff Barrier
NYT	New York Times
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for European Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization for European Economic Co-operation

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

OTC	Organization for Trade Cooperation
PGE	Permanent Group of Expert
PPM	Process and Production Method
PSE	Producer Subsidy Equivalent
PSI	Preshipment Inspection
PVÜ	Pariser Verbandsübereinkunft
RA	Rom-Abkommen
RBÜ	Revidierte Berner Übereinkunft
Rev.	Review
Rz.	Randziffer
S.	Seite(n)
SAR	Special Administrative Region (Hongkong SAR)
SCM	Subsidies and Countervailing Measures
SCM-A	Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
SDR	Special Drawing Right
SMU	Support Measurement Unit
SPS	Sanitary and Phytosanitary
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik (Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen/Isar)
SZR	Sonderziehungsrecht
TBT	Technical Barriers to Trade
TD	Trade Development
TFA	Trade Facilitation Agreement
TISA (TiSA)	Trade in Services Agreement
TNC	Trade Negotiations Committee
TTIP	Trans Atlantic Trade and Investment Partnership
TPP	Trans-Pacific Partnership
TPR	Trade Policy Review
TPRB	Trade Policy Review Body
TPRM	Trade Policy Review Mechanism
TRIMS	Agreement on Trade-Related Investment Measures
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
u.a.	unter anderem
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
Univ.	University/Universität
UN/UNO	United Nations Organization
USMCA	United States Mexico Canada Agreement
USTR	United States Trade Representative

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Usw.	Und so weiter
v.	von/vom
Vgl.	Vergleiche
WIPO	World Intellectual Property Organization
WT/MIN	World Trade Ministerial Meeting
WTO	World Trade Organization
WUA	Welturheberrechtsabkommen
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
Ziff.	Ziffer
Zit.	Zitat/zitiert
z.B.	zum Beispiel

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage 5

Abkürzungsverzeichnis 7

Erster Teil: Vom GATT zur WTO 25

1 Das GATT von 1947/48 28
1.1 Die ersten Vorschläge 29
1.2 Die ITO, ein misslungener Kompromiss 34
1.2.1 Die Konferenz von London 34
1.2.2 Die Konferenz von Lake Success 36
1.2.3 Die Konferenz von Genf 36
1.2.4 Die Konferenz von Havanna 36
1.2.5 Die Gründe des Scheiterns der ITO 37
1.2.5.1 Verhängnisvolle Zusammenarbeitsstrategie 38
1.2.5.2 Gebundene Hände durch den eigenen Protektionismus 38
1.2.5.3 Überhandnehmen der Ausnahmebestimmungen 39
1.2.5.4 Beibehalten der Commonwealth-Präferenzen durch Großbritannien 39
1.3 Das GATT als Teillösung 40
1.3.1 Das Erarbeiten des Vertragstexts 41
1.3.2 Der Vertragsabschluss 43

2 Die Weiterentwicklung des GATT 44
2.1 Die Vertragsänderungen 45
2.1.1 Die Anpassung des GATT-Texts an die Havanna-Charta 45
2.1.2 Die Verselbständigung des GATT 46
2.1.3 Der verstärkte Miteinbezug der Dritten Welt 47
2.2 Die Zusatzabkommen 51
2.2.1 Das Antidumpingabkommen 52
2.2.2 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse 53
2.2.3 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen 54
2.2.4 Das Abkommen zur Auslegung und Anwendung der Art. VI, XVI und XXIII GATT 54
2.2.5 Das Abkommen über Rindfleisch 55
2.2.6 Das Abkommen über Milcherzeugnisse 55
2.2.7 Das Abkommen zur Durchführung des Art. VII GATT 56
2.2.8 Das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren 56
2.2.9 Das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen 57

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3 Die GATT-Runden ... 57
2.3.1 Die erste GATT-Runde: Genf 1947 ... 58
2.3.2 Die zweite GATT-Runde: Annecy 1949 ... 59
2.3.3 Die dritte GATT-Runde: Torquay 1950/51 ... 60
2.3.4 Die vierte GATT-Runde: Genf 1955/56 ... 61
2.3.5 Die fünfte GATT-Runde: Dillon-Runde 1961/62 ... 63
2.3.6 Die sechste GATT-Runde: Kennedy-Runde 1964–67 ... 64
2.3.7 Die siebte GATT-Runde: Tokio-Runde 1973–79 ... 68
2.3.7.1 Verhandlungsprobleme ... 69
2.3.7.2 Verhandlungsergebnisse ... 72

3 Die achte GATT-Runde und die WTO ... 74
3.1 Das wirtschaftliche und politische Umfeld ... 76
3.2 Die Vorbereitungsphase ... 77
3.3 Die Ministererklärung 1986 ... 81
3.4 Der Verlauf der Uruguay-Verhandlungen ... 83
3.4.1 Die erste Halbzeit ... 83
3.4.2 Die zweite Halbzeit ... 88
3.4.2.1 Zölle ... 88
3.4.2.2 Nichttarifäre Handelshemmnisse ... 89
3.4.2.3 Tropische Produkte ... 89
3.4.2.4 Rohstoffe ... 90
3.4.2.5 Textilien und Kleider ... 90
3.4.2.6 Landwirtschaft ... 91
3.4.2.7 GATT-Artikel ... 93
3.4.2.8 Zusatzabkommen ... 94
3.4.2.9 GATT-Schutzklausel ... 95
3.4.2.10 Subventionen und Ausgleichsabgaben ... 96
3.4.2.11 Streitschlichtung ... 97
3.4.2.12 Handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums ... 97
3.4.2.13 Handelsbezogene Investitionsmaßnahmen ... 98
3.4.2.14 Funktionieren des GATT-Systems ... 99
3.4.2.15 Dienstleistungen ... 100
3.4.3 Die Verlängerung ... 101
3.4.4 Der Verhandlungsabschluss ... 104

Zweiter Teil: Die WTO als Institution ... 107

1 Die Mitgliedschaft ... 111

2 Die Organisationsstruktur ... 114
2.1 Der ursprüngliche Ansatz ... 115
2.2 Die WTO als internationale Organisation ... 116
2.3 Das WTO-Organigramm ... 119

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4 Die WTO-Organe ... 120
2.4.1 Die Ministerkonferenz ... 121
2.4.2 Der Allgemeine Rat ... 122
2.4.3 Die Räte des GATT, des GATS und des TRIPS ... 124
2.4.3.1 GATT-Rat ... 125
2.4.3.2 GATS-Rat ... 125
2.4.3.3 TRIPS-Rat ... 126
2.4.4 Der Generaldirektor und das Sekretariat ... 126
2.4.5 Die Ausschüsse ... 129
2.4.5.1 Ausschuss für Handel und Umwelt ... 129
2.4.5.2 Ausschuss für Handel und Entwicklung ... 131
2.4.5.3 Ausschuss für regionale Handelsabkommen ... 132
2.4.5.4 Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen ... 132
2.4.5.5 Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung ... 133

3 Die Beschlussfassung ... 134

4 Die Streitschlichtung ... 137
4.1 Die grundlegende Struktur ... 137
4.2 Die Ursprünge des Streitbeilegungssystems ... 138
4.3 Die Funktion der Streitschlichtung ... 139
4.4 Die wesentlichen Merkmale des WTO-Streibeilegungsverfahrens ... 139
4.4.1 Die vielfältigen Funktionen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens – der Ausgleich der Interessen ... 139
4.4.2 Die Besonderheiten der WTO-Streitbeilegung im internationalen Vergleich ... 141
4.5 Die einzelnen Verfahren und Verfahrensabschnitte – Grundlegendes ... 142
4.6 Die Organe ... 145
4.7 Die vier Phasen des Verfahrens ... 147
4.8 Eine Reform des WTO-Streitbeilegungssystems? ... 151
4.8.1 Punktuelle Fragen ... 151
4.8.2 Die institutionelle Krise des WTO-Streitbeilegungssystems seit 2019 ... 157

Dritter Teil: Die gemeinsamen Vertragsinhalte der WTO ... 159

1 Die gemeinsame Zielsetzung ... 165

2 Die Meistbegünstigung ... 167
2.1 Die begriffliche Abgrenzung ... 168
2.2 Der Anwendungsbereich ... 172
2.2.1 Die Meistbegünstigung in der WTO-Vereinbarung ... 172
2.2.2 Die Meistbegünstigung im GATT ... 173

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.2.3 Die Meistbegünstigung im GATS ... 175
2.2.4 Die Meistbegünstigung im TRIPS ... 176
2.3 Die Ausnahmen ... 177
2.3.1 Die historischen Präferenzen ... 177
2.3.2 Die allgemeinen Präferenzen ... 178
2.3.3 Die Schaffung von Integrationsräumen ... 180
2.3.4 Die Gewährung von Ausnahmegenehmigungen ... 181
2.3.5 Die speziellen Ausnahmen in GATS und TRIPS ... 182
2.3.6 Die Sonderregelung der plurilateralen Abkommen ... 183
2.4 Die wirtschafts- und staatspolitischen Aspekte des Meistbegünstigungsprinzips ... 183
2.4.1 Die wirtschaftspolitischen Aspekte ... 183
2.4.2 Die staatspolitischen Aspekte ... 185

3 Das Inländerprinzip ... 187
3.1 Die vertraglichen Bestimmungen ... 189
3.2 Der materiellrechtliche Inhalt des Inländerprinzips ... 191
3.2.1 Grundsätzliches ... 191
3.2.2 Fiskalische Maßnahmen (Art. III:2) ... 191
3.2.3 Nichtfiskalische Maßnahmen (Art. III:4 GATT) ... 193
3.2.4 Offene Fragen ... 193

4 Die Schaffung von Transparenz ... 195

5 Das Prinzip der Reziprozität ... 198
5.1 Die Reziprozitätsbestimmungen ... 198
5.2 Die Argumente ... 200
5.2.1 Das Verhandlungsargument ... 200
5.2.2 Das Argument der «Terms of Trade» ... 201
5.2.3 Das Beschäftigungsargument ... 201
5.2.4 Das Handelsbilanzargument ... 201
5.2.5 Das Argument des Risikoverhaltens ... 201
5.2.6 Das Argument des politischen Drucks ... 202
5.2.7 Das Argument der Selbstrechtfertigung ... 202
5.3 Von der traditionellen zur aggressiven Reziprozität ... 203

6 Der Abbau von Handelshemmnissen ... 205
6.1 Die Argumente für und wider den Freihandel ... 205
6.2 Die tarifären und die nichttarifären Handelshemmnisse – Überblick ... 208
6.3 Die tarifären Handelshemmnisse ... 209
6.3.1 Die begriffliche Abgrenzung ... 209
6.3.2 Die Bedeutung der tarifären Handelshemmnisse ... 211
6.3.2.1 Gesamte Zollbelastung ... 211
6.3.2.2 Produktweise Zollbelastung ... 213

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.3.2.3 Bindung der Zugeständnisse ... 216
6.3.2.4 Zolleskalation ... 217
6.3.3 Die Zollpolitik der WTO im Allgemeinen ... 218
6.3.4 Die Änderung der Zollverpflichtungen ... 221
6.3.4.1 Unvereinbarkeit der Liste mit nationalen Bestimmungen ... 221
6.3.4.2 Veränderung der Wechselkursparitäten ... 221
6.3.4.3 Vorliegen besonderer Umstände ... 223
6.3.4.4 Bildung von Integrationsräumen ... 223
6.3.4.5 Periodische Verhandlungen ... 224
6.3.4.6 Ausnahmen vom Zollabbau ... 224
6.4 Die nichttarifären Handelshemmnisse ... 225
6.4.1 Die begriffliche Abgrenzung ... 225
6.4.2 Die Bedeutung der NTBs ... 229
6.4.3 Die nichttarifären Handelshemmnisse im Güterhandel ... 230
6.4.3.1 Allgemeines Verbot ... 230
6.4.3.2 Ausnahmen vom allgemeinen Verbot ... 231
6.4.3.3 Ausnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz ... 236
6.4.3.4 Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer ... 236
6.4.3.5 Nichtdiskriminierende Anwendung der mengenmäßigen Beschränkungen ... 237
6.4.4 Die nichttarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich ... 237

7 Die Stellung der Entwicklungs- und Reformländer ... 239
7.1 Die schrittweise Integration der Entwicklungsländer ... 240
7.1.1 Der Nord-Süd-Konflikt ... 240
7.1.2 Erste Lösungsvorschläge ... 242
7.1.3 Teil IV des GATT ... 243
7.1.4 Das Allgemeine Präferenzsystem und die Ermächtigungsklausel ... 244
7.1.5 Entwicklung und Uruguay-Runde ... 246
7.2 Die heute geltenden Sonderbestimmungen ... 247
7.2.1 Die Präferenzierung ... 247
7.2.2 Die Sonderbestimmungen im GATT ... 251
7.2.2.1 Art. XVIII GATT: Entwicklungsartikel ... 251
7.2.2.2 Teil IV GATT: Handel und Entwicklung ... 256
7.2.2.3 Die Sonderbestimmungen in den Zusatzabkommen ... 257
7.2.3 Die Sonderbestimmungen im GATS ... 262
7.2.4 Die Sonderbestimmungen im TRIPS ... 264
7.3 Erziehungszölle; Ausblick ... 265

8 Der Schutz der Umwelt ... 266
8.1 Die umweltrelevanten Bestimmungen der WTO ... 267

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

8.1.1 Der institutionelle Rahmen ... 267
8.1.2 Die Präambel des GATT und der WTO ... 269
8.1.3 Artikel III GATT ... 270
8.1.4 Artikel XI des GATT ... 270
8.1.5 Artikel XX GATT – Der Schutz erschöpflicher Ressourcen (Umweltschutz) ... 271
8.1.6 Das Landwirtschaftsabkommen ... 274
8.1.7 Das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-A) ... 274
8.1.8 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-A) ... 275
8.1.9 Das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-A) ... 276
8.1.10 Das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS) ... 276
8.1.11 Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums ... 277
8.1.12 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) ... 277
8.1.13 Die Gewährung von Ausnahmengenehmigungen («Waiver») ... 277
8.2 Neue Trends in der WTO-Umweltschutzpolitik ... 278
8.2.1 Die Neudefinition der Produktgleichheit ... 278
8.2.1.1 Berücksichtigung von Gesundheitsaspekten ... 279
8.2.1.2 Umweltschutzrelevante Aspekte im Verbrauch ... 280
8.2.1.3 Umweltschutz in Herstellung und Verarbeitung ... 281
8.2.2 Die Ausweitung des Umweltschutzes auf extraterritoriale Bereiche ... 283
8.2.3 Die Neuausrichtung der Ziele ... 285
8.3 Die möglichen Auswirkungen auf die WTO ... 285

Vierter Teil: Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) ... 289

1 Die begriffliche Abgrenzung ... 294

2 Die Bedeutung des Güterhandels ... 295

3 Der Abkommensinhalt ... 296
3.1 Die «Sonderbestimmungen» ... 297
3.1.1 Die Bestimmungen für Kinofilme ... 297
3.1.2 Die Freiheit der Durchfuhr ... 298
3.1.3 Die Gebühren und Formalitäten im Außenhandel ... 299
3.1.4 Die Ursprungsbezeichnung ... 301
3.1.5 Die Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften ... 303
3.2 Die Antidumpingmaßnahmen ... 304

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.2.1 Die Definition des Dumpings ... 304
3.2.2 Ökonomische Rechtfertigung für Gegenmaßnahmen ... 305
3.2.3 Das AD-Instrumentarium ... 306
3.2.4 Die Anwendung der AD-Bestimmungen ... 307
3.2.5 Das Verfahren ... 311
3.2.6 Streitbeilegung ... 312
3.2.7 Entwicklungsländer ... 313
3.2.8 Institutionelle Aspekte ... 313
3.2.9 Doha-Runde und Ausblick ... 314
3.3 Zollerhebung, Klassifizierung von Waren, Zollwertbestimmung und Ursprungsregeln ... 315
3.3.1 Zölle ... 315
3.3.2 Ursprungsregeln ... 317
3.3.3 Die Vorversandkontrolle (pre-shipment inspection) ... 318
3.3.4 Das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI GATT) ... 319
3.4 Der Schutz der Zahlungsbilanz und die nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Handelsschranken ... 321
3.4.1 Die Beschränkung zum Schutz der Zahlungsbilanz ... 322
3.4.2 Die nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Handelsschranken ... 324
3.4.3 Die Zusammenarbeit zwischen GATT und IMF ... 325
3.4.4 Die Beurteilung der Zahlungsbilanzbestimmungen ... 327
3.5 Die Subventionsordnung ... 328
3.5.1 Vom ITO-Vorschlag zur heutigen WTO-Subventionsordnung ... 329
3.5.2 Die gegenwärtig geltende Subventionsordnung ... 332
3.5.2.1 Definition der Subventionen ... 332
3.5.2.2 Verbotene Subventionen («rote» Kategorie) ... 334
3.5.2.3 «Anfechtbare» Subventionen («actionable subsidies») (bedingt erlaubte Subventionen, «gelbe» Kategorie) ... 335
3.5.2.4 Erlaubte Subventionen (grün) ... 336
3.5.2.5 Vorgehen bei vermuteten Vertragsverletzungen ... 337
3.5.2.6 Position der Entwicklungsländer ... 340
3.5.2.7 Institutionen ... 341
3.5.3 Offene Fragen ... 341
3.6 Der Staatshandel ... 343
3.6.1 Die Unterscheidung zwischen kommerziellem Staatshandel und öffentlicher Beschaffung ... 344
3.6.2 Die Bestimmungen des Art. XVII GATT ... 344
3.6.2.1 Erfassung von Waren und Dienstleistungen ... 345
3.6.2.2 Begriff des staatlichen Unternehmens ... 345
3.6.2.3 Prinzip der Meistbegünstigung ... 346
3.6.2.4 Inländerprinzip ... 347

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY-NC-ND

3.6.2.5 Notifizierungs- und Informationspflicht ... 347
3.6.2.6 Institutionelle Neuerungen ... 349
3.6.3 Die Bestimmungen des Art. II GATT ... 349
3.6.4 Die Fortschreibung der Staatshandelsregeln ... 350
3.7 Die dringlichen Schutzmaßnahmen ... 352
3.7.1 Das Entstehen der dringlichen Schutzmaßnahmen ... 353
3.7.2 Der materielle Inhalt der Schutzklausel ... 355
3.7.2.1 Unvorhergesehene Entwicklung ... 355
3.7.2.2 Überhöhte Importmenge ... 356
3.7.2.3 Ernsthaftigkeit der Schädigung und Bedrohung ... 357
3.7.2.4 Kausalzusammenhang zwischen erhöhtem Import und Schädigung oder Bedrohung ... 358
3.7.2.5 Verbot von Selbstbeschränkungsmaßnahmen ... 358
3.7.2.6 Stellung der Entwicklungsländer ... 359
3.7.3 Die Verfahrensvorschriften ... 359
3.7.3.1 Bedingte Selektivität ... 359
3.7.3.2 Vorläufigkeit und Dauer der Schutzmaßnahmen ... 360
3.7.3.3 Notifizierungspflicht und Konsultationen ... 361
3.7.4 Ungelöste Probleme ... 361
3.8 Die allgemeinen Ausnahmen ... 362
3.8.1 Die Normstruktur ... 362
3.8.2 Der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ... 366
3.9 Die Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit ... 368
3.9.1 Die Ausnahmebestimmungen im Einzelnen ... 368
3.9.2 Art. XXI aus der Sicht der Politik ... 370
3.10 Die Integrationsbestimmungen ... 371
3.10.1 Das Entstehen der GATT-Integrationsbestimmungen ... 372
3.10.2 Die weltwirtschaftliche Bedeutung der Integrationsräume ... 374
3.10.3 Die geltenden WTO-Bestimmungen ... 375
3.10.3.1 Zielsetzung ... 375
3.10.3.2 Die drei Voraussetzungen ... 375

Fünfter Teil: Die GATT-Zusatzabkommen ... 379

1 Das Landwirtschaftsabkommen ... 382
1.1 Historische Voraussetzungen ... 382
1.2 Die Bedeutung des internationalen Agrarhandels ... 385
1.3 GATT1947 und Landwirtschaft ... 385
1.4 Gründe für eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft ... 387
1.5 Das Landwirtschaftsabkommen der Uruguay-Runde ... 388
1.6 Marktzugang ... 389

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.7 Die internen Stützungsmaßnahmen ... 390
1.8 Die Ausfuhrsubventionen ... 391
1.9 Die Entwicklungsländer ... 392
1.10 Doha-Runde und aktuelle Entwicklungen ... 393

2 Das SPS- und das TBT-Abkommen ... 394
2.1 Allgemeines ... 394
2.2 Das SPS-Abkommen (Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen – Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures) ... 395
2.3 Das TBT-Abkommen (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, Agreement on Technical Barriers to Trade) ... 399

3 Das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen ... 403
3.1 Der Abkommensinhalt ... 404
3.2 Anstehende Schwierigkeiten ... 407

4 Die Vorversandkontrolle (pre-shipment inspection) ... 409
4.1 Grundlegendes ... 409
4.2 Die Uruguay-Runde ... 410
4.3 Der Anwendungsbereich ... 411
4.4 Die Einzelbestimmungen des Vertrags ... 412
4.4.1 Die Nichtdiskriminierung ... 412
4.4.2 Die Transparenz ... 413
4.4.3 Die vertraulichen Informationen ... 413
4.4.4 Die Preiskontrolle ... 414
4.4.5 Die Streitbeilegung ... 414
4.5 Die Fortführung des Abkommens ... 415

5 Das Abkommen über die Ursprungsregeln ... 415
5.1 Die Zielsetzung ... 417
5.2 Der Abkommensinhalt ... 417
5.2.1 Die begriffliche Abgrenzung der Ursprungsregeln ... 417
5.2.2 Die Anwendungsvorschriften ... 418
5.2.3 Die präferenziellen Ursprungsregeln ... 419
5.2.4 Die institutionellen Vorschriften ... 419
5.2.5 Die weiteren Verhandlungen ... 420

6 Das Abkommen über die Einfuhrlizenzverfahren ... 420
6.1 Der Abkommensinhalt ... 422
6.1.1 Die Zielrichtung ... 422
6.1.2 Die allgemeinen Bestimmungen ... 423
6.1.3 Die automatischen Einfuhrlizenzverfahren ... 423
6.1.4 Die nicht automatischen Einfuhrlizenzverfahren ... 424
6.1.5 Die Überwachung des Abkommens ... 425

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7 Das Abkommen über die Grenzabfertigung 426
7.1 Die handelspolitische Ausrichtung des Abkommens 426
7.2 Das Entstehen des Abkommens 427
7.3 Der Vertragsinhalt 428
7.3.1 Der allgemeine Teil 428
7.3.2 Die Entwicklungsländer 429
7.3.3 Die institutionellen Vorgaben 430

Sechster Teil: Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleitungen (GATS) 431

1 Definition 434

2 Die Eigenschaften der Dienstleistungen 435

3 Die Schaffung internationalrechtlicher Regelungen zum Dienstleistungsverkehr 436

4 Die Erbringungsarten (modes of supply) 438
4.1 Genzüberschreitende Dienstleistungserbringung («Cross-border supply») 438
4.2 Nutzung von Dienstleistungen im Ausland («consumption abroad») 438
4.3 Gewerbliche Niederlassung («commercial presence») 439
4.4 Dienstleistungserbringung im Ausland durch grenzüberschreitende Personenbewegung («Presence of natural persons») 439
4.5 Die erfassten «Maßnahmen» 440
4.6 Ausübung hoheitlicher Gewalt 441
4.7 Erste Ergebnisse 441

5 Die verschiedenen Verpflichtungen 442
5.1 Die Allgemeinen Verpflichtungen 442
5.1.1 Das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II) 442
5.1.2 Die Transparenzverpflichtung (Art. III GATS) 445
5.1.3 Anerkennung von Berufsqualifikationen (Art. VII GATS) 445
5.2 Die speziellen Verpflichtungen 445
5.2.1 Marktzugang (Market Access – Art. XVI GATS) 445
5.2.2 Inländerbehandlung (National Treatment – Art. XVII GATS) 446
5.2.3 Die Listen der spezifischen Zugeständnisse (Art. XX GATS) 447

6 Die Ausnahmen 448
6.1 Allgemeine Ausnahmen (Art. XIV GATS) und Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit (Art. XIVbis GATS) 448
6.2 Spezifische Ausnahmen 449

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7 Die regulatorische Autonomie und ihre Grenzen 449
8 Fortschreitende Liberalisierung (Art. XIX GATS) 450
9 Spezielle Sektoren 451
10 TISA – ein (gescheiterter) Versuch zur Neubelebung der Verhandlungen 452

Siebter Teil: Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) 455

1 Das vertragliche Umfeld des TRIPS 461
2 Der Inhalt des TRIPS-Abkommens 463
2.1 Die Präambel 463
2.2 Die allgemeinen Bestimmungen 464
2.3 Die Ausübung der Rechte des geistigen Eigentums 467
2.3.1 Das Urheberrecht und die verwandten Rechte 467
2.3.2 Die Marken 468
2.3.2.1 Gegenstand des Schutzes 469
2.3.2.2 Rechte aus den Marken 470
2.3.2.3 Dauer des Markenschutzes 471
2.3.2.4 Sonstige Erfordernisse 471
2.3.2.5 Lizenzen und ihre Übertragbarkeit 472
2.3.3 Die geografischen Angaben 472
2.3.3.1 Allgemeine Grundregeln 473
2.3.3.2 Besonderer Schutz für Weine und Spirituosen 474
2.3.3.3 Ausnahmen 474
2.3.4 Die gewerblichen Muster 475
2.3.4.1 Schutzregelung 476
2.3.4.2 Sonderbestimmungen für den Schutz von Textilmustern 478
2.3.5 Die Patente 478
2.3.5.1 Patentierbare Gegenstände 479
2.3.5.2 Rechte aus dem Patent 480
2.3.5.3 Ausnahmen von den Rechten aus dem Patent 481
2.3.6 Die Topografien 482
2.3.7 Der Schutz vertraulicher Informationen 483
2.3.8 Die Bekämpfung der wettbewerbswidrigen Praktiken 484
2.4 Die Durchsetzung der Rechte 485
2.4.1 Die allgemeinen Pflichten 485
2.4.2 Die zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren 486
2.4.3 Die einstweiligen Maßnahmen 487
2.4.4 Die besonderen Anforderungen an die Grenzmaßnahmen 487
2.4.5 Die Strafverfahren 488

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4.6 Der Erwerb und die Aufrechterhaltung von Rechten ... 488
2.5 Die weiteren TRIPS-Bestimmungen ... 488
2.5.1 Die Schaffung von Transparenz ... 489
2.5.2 Die Streitschlichtung ... 489
2.5.3 Die Übergangsvereinbarungen ... 490
2.5.4 Die institutionellen Regelungen und Schlussbestimmungen ... 490

3 Die Weiterentwicklung des TRIPS-Abkommens ... 491
3.1 Die Doha-Runde ... 491
3.2 TRIPS und COVID 19 ... 493

Achter Teil: Die plurilateralen Abkommen ... 495

1 Das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen ... 498
1.1 Die Zielsetzung ... 499
1.2 Der Vertragsinhalt ... 499
1.2.1 Die erfassten Handelsgüter ... 499
1.2.2 Die betroffenen Handelshemmnisse ... 499
1.2.3 Die öffentliche Beschaffung ... 500
1.2.4 Die technischen Handelshemmnisse und Subventionen ... 500
1.2.5 Die Überwachung und die Streitbeilegung ... 501
1.3 Ungelöste Probleme ... 501

2 Das Abkommen über die öffentliche Beschaffung ... 501
2.1 Von der ITO zum WTO-Übereinkommen ... 502
2.2 Der Abkommensinhalt ... 505
2.2.1 Die Zielsetzung ... 506
2.2.2 Der Anwendungsbereich ... 506
2.2.3 Die Grundprinzipien des Abkommens ... 508
2.2.4 Die Vergabeverfahren ... 509
2.2.5 Der Zuschlag des Auftrags ... 511
2.2.6 Das Verbot von Kompensationsgeschäften ... 511
2.2.7 Der Rechtsschutz ... 512

3 Die Notwendigkeit weiterer Verhandlungen ... 512

Ausblick ... 515

1 Aktuelle Probleme ... 519

2 Offene Fragen ... 522

Dokumente / Online-Zugänge ... 525

Stichwortverzeichnis ... 527

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Erster Teil

Vom GATT zur WTO

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *W. Diebold, Jr.*, New Directions in our Trade Policy, New York: US Department of Commerce, Council on Foreign Relations: New York 1941; *C. Hull*, The Memoirs of Cordell Hull, Bd. 1 und II, Macmillan: New York 1948; *M.A. Heilperin*, How the U.S. Lost the ITO Conferences, in: Fortune, September 1949; *W. Diebold*, The End of the ITO, Essays in International Finance, Princeton Univ. Press: Princeton 1952; *R. Prebisch*, Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary-General of the UNCTAD, New York 1964; *P. Gardner*, Discrimination in international trade: the policy issues, 1945–1965, Princeton Univ. Press: Princeton 1966; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs Merrill: Indianapolis 1969; *K. Kock*, International Trade Policy and the GATT 1947–1967, Almqvist & Wiksell: Stockholm 1969; *K. Dam*, The GATT, Law and International Economic Organization, Chicago Univ. Press: Chicago 1970; *J.W. Evans*, The Kennedy Round in American Trade Policy, Harvard Univ. Press: Cambridge Mass. 1971; *G. Curzon/V. Curzon*, The Management of Trade Relations in the GATT, in: Shonfield (Hrsg.), International Economic Relations of the Western World 1959–1971, OUP: London 1971; *F.K. Liebich*, Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik, Nomos: Baden-Baden 1971; *F.J. Jägeler*, Kooperation oder Konfrontation, GATT-Runde 1973, Verlag Weltarchiv: Hamburg 1974; W.F. Monroe, International Trade Policy in Transition, Heath: Lexington Mass. 1975; *R. Senti*, Reaktion der Welthandelspartner auf «Trade Act of 1974», in: 30 Aussenwirtschaft 1975, S. 211–219; *R.N. Gardner*, Sterling-Dollar Diplomacy, Clarendon Press: Oxford 1956; *F. Wilbur*, International Trade Policy in Transition, Heath: Lexington 1975; *F.V. Meyer*, International Trade Policy, Croom Helm: London 1978; *R.N. Gardner*, Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective, Columbia Univ. Press: New York 1980; *R.E. Baldwin*, The Changing Nature of U.S: Trade Policy Since World War II, Vortrag an der Konferenz des National Bureau of Economic Research, Cambridge 1982; *A. Dunkel*, Bilateralism and sectoralism in trade policy, in: GATT Focus, Newsletter Nr. 12, S. 4; *J.M. Finger/A. Olechowski* (Hrsg.), The Uruguay-Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, World Bank: Washington 1987, *R.E. Baldwin*, Trade Policy in a Changing world Economy, Harvester u.a.: New York 1988; *S.D. Cohen*, The Making of United States International Economic Policy, Praeger: New York 1981; *R. Senti*, GATT, System der Welthandelsordnung: Schulthess Zürich 1986; *J. Bhagwati*, The World Trading System at Risk, Harvester: New York 1991; *R.E. Baldwin*, Changes in the global trading system: a response to shifts in national economic power, in: Salvatore (Hrsg.), Protectionism and world welfare, CUP: Cambridge 1993, S. 80–98; J. Hillman, Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective, in: 28 Tulsa Law Journal 4/1993, S. 324–338; *B. May*, Die Uruguay-Runde, Europa-Union: Bonn 1994; *P. Hilpold*, Die Ergebnisse der Uruguay-Runde – eine Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften 4/1994, S. 419–479*A. Falke*, Abkehr vom Multilateralismus, Göttingen 1995; *J. Croome*, Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *M. Medick-Krakau*, Amerikanische Außenhandelspolitik im Wandel, Akademie-Verlag: Berlin 1995; *P. Hilpold*, Die Neuregelung der Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht und ihr Einfluß auf ‹Grauzonenmaßnahmen›, in: 55 ZaöRV I/1995, S. 89–127; *R. Senti*, NAFTA, Schulthess: Zürich 1996; *W. Urff*, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik, Interne Studie Nr. 150/1997 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1997; *I.M. Destler*, American Trade Politics, Institute for International Economics: Washington 2005; *D. Irwin/P.C. Mavroidis/A.O. Sykes*, The Genesis of the GATT; CUP: Cambridge 2008; *D.A. Irwin*, Peddling Protectionism, Smoot-Hawley and the Great Depression, Princeton University Press: Princeton 2011; *R. Senti*, WTO, Die heute geltende Welthandelsordnung, ETH: Zürich 2014; *M. Wagner*, Article I WTO Agreement, in: Wanner (Hrsg.), Commentaries on World Trade Law, Bd. 1, Institutions and Dispute Settlement, Brill/Nijhoff: Leiden/Boston 2022, S. 13–17

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1 Gegen **Ende des Zweiten Weltkriegs setzten sich die Vereinigten Staaten von Amerika für die Schaffung einer neuen Welthandelsordnung ein**. Die von den USA verfolgten Ziele waren, über die Öffnung des Welthandelssystems zur Wahrung des Weltfriedens beizutragen, den Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Weltwirtschaft zu fördern und die westlichen Staaten im Kampf gegen den aufkommenden Kommunismus zu unterstützen. Die Idee der USA war, parallel zu den Bretton-Woods-Institutionen, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, eine **internationale Handelsorganisation *(«International Trade Organization», ITO)*** zu schaffen. Die Ausarbeitung der geplanten Welthandelsordnung erforderte jedoch mehr Zeit als vorgesehen. Die Verhandlungspartner entschieden daher, den Teilbereich der künftigen Ordnung über die Zoll- und Handelsfragen vorerst provisorisch in Kraft zu setzen. So entstand in den Jahren 1947/48 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen («General Agreement on Tariffs and Trade», GATT). Obwohl die Verhandlungs-Delegierten Ende März 1948 in Havanna den Statuten der ITO zugestimmt hatten, kam nachträglich in Kreisen der Politik und der Wirtschaft Widerstand gegen die vorgeschlagene Welthandelsordnung auf. Im Jahr **1950** entschloss sich der US-Präsident *Harry S. Truman*, **die Charta dem Kongress nicht vorzulegen**, womit das Schicksal der ITO besiegelt war. Was vom gesamten Vertragswerk übrig blieb, war das vorzeitig provisorisch in Kraft gesetzte GATT, das in den folgenden Jahrzehnten inhaltlich erweitert wurde und 1995 in die heute geltende Welthandelsordnung einging.

2 Der erste Teil der vorliegenden Veröffentlichung gliedert sich in drei Abschnitte. Der erste Abschnitt handelt von den Bestrebungen, in der Nachkriegszeit eine neue Welthandelsordnung zu schaffen. Der zweite Abschnitt beschreibt die thematische Erweiterung der vom Gesamtprojekt verbliebenen Teillösung GATT. Der dritte Abschnitt befasst sich mit der Schaffung der Welthandelsorganisation («World Trade Organization», WTO) im Jahr 1995 als Dachorganisation von GATT, GATS und TRIPS.

1 Das GATT von 1947/48

3 Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen ist Ausdruck und Ergebnis der großen Wirtschaftskrise der Dreißigerjahre und des Zusammenbrechens der Wirtschaft und des internationalen Handels während des Zweiten Weltkriegs. Sowohl die vom Krieg betroffenen als auch die verschonten Länder waren in der Nachkriegszeit an der Wiederaufnahme friedlicher und offener Handelsbeziehungen interessiert. Die folgenden Abschnitte umschreiben eingangs das Umfeld der ersten Vorschläge zur Schaffung einer neuen Welthandelsordnung, beschreiben anschließend das Scheitern der geplanten internationalen Handelsorganisation und erklären im dritten Abschnitt, wie in der Uruguay-Runde 1986–93 in Ergänzung zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) die Welthandelsorganisation (WTO) entstanden ist.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.1 Die ersten Vorschläge

Im Kampf gegen das Dritte Reich (Deutsches Reich 1933 bis 1945) und den aufkommenden Kommunismus in den zentral geplanten Staaten Osteuropas verstanden sich die Vereinigten Staaten als verantwortliche Instanz für die Verwirklichung «der grundlegenden Menschenrechte» im Sinne der UNO-Präambel, der demokratischen Staatsform und der freien Wirtschaft. Diese Nachkriegshaltung lässt das damals **fast missionarische Bemühen der USA**, ihren **Freiheitsvorstellungen weltweite Beachtung** zu verschaffen, verstehen. Die US-Vorschläge zur Schaffung einer weltweiten Handelsordnung erscheinen somit auf den ersten Blick eher als ein «Export von Ideologie und Freiheitsphilosophie» und weniger als das Bestreben, die effektiven Welthandelsströme zu regeln. Der Güterexport der US-Wirtschaft war im Vergleich zum Inlandmarkt der Vereinigten Staaten ohnehin nicht sehr bedeutend. Er betrug 3 bis 4 Prozent des US-Bruttoinlandprodukts. **4**

Und doch wäre es zu einseitig, die Forderung der USA nach einer neuen Welthandelsordnung als bloßen «Ideologie-Export» zu bezeichnen. Die Vorschläge waren **gleichzeitig auch das Erbe der US-Außenhandelspolitik** der Dreißigerjahre, die Fortsetzung des Cordell-Hull-Programms aus der Zeit des «New Deal». Wesentliche Elemente der später vorgeschlagenen Welthandelsordnung finden sich im «Trade Agreements Act» von 1934. **5**

Zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Depression Ende der 1920er- und Anfang der 1930er-Jahre sah die US-Regierung im **«Smoot-Hawley Tariff Act 1930»**[1] eine Anhebung der Importzölle von durchschnittlich 26 auf über 50 Prozent vor. Der Vorschlag, eine **stark protektionistische Außenhandelspolitik** einzuschlagen, stieß in breiten Wirtschaftskreisen des In- und Auslands auf heftigen Widerstand. Trotzdem unterzeichnete Präsident *Herbert Hoover* (US-Präsident 1929–1933) im Jahr 1930 das neue Außenhandelsgesetz. Der Protektionismus und der handelspolitische Isolationismus der Vereinigten Staaten erreichten damit den Höhepunkt. Die Handelspartner, ganz besonders die europäischen Staaten, reagierten auf die US-Hochzollpolitik mit entsprechenden Gegenzöllen. Die Folge des aufkommenden Zollkriegs war ein Rückgang der US-Importe Ende der 1920er-Jahre um über 30 Prozent gegenüber den Vorjahren.[2] **6**

Im Jahr 1932 forderte der demokratische Gouverneur von New York, *Franklin D. Roosevelt*, den von den Republikanern zur Wiederwahl nominierten Prä- **7**

[1] Smoot-Hawley Tariff Act, 17. Juni 1930, Pub. L. Nr. 71–361.

[2] Zur Außenhandelspolitik der USA während der 1920er- und 1930er-Jahre vgl.: *W. Diebold, Jr.* (1941); *R.N. Gardner* (1956); *I.M. Destler* (2005); *D.A. Irwin* (2011), Peddling Protectionism, Smoot-Hawley and the Great Depression, Princeton und Oxford.

Das «Smoot-Hawley Tariff Act» von 1930 wurde vor allem von den Republikanern befürwortet, die zu dieser Zeit in beiden Kammern über die Mehrheit verfügten. Im Repräsentantenhaus fiel der Abstimmungsentscheid mit 222 zu 153 und im Senat mit 44 zu 42 Stimmen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sidenten *Herbert Hoover* erfolgreich heraus. Der überwältigende Sieg der Demokraten mit 90 Prozent der Elektorenstimmen gründete ohne Zweifel auf dem Versprechen, die US-Wirtschaft aus der immer spürbareren Wirtschaftskrise herauszuführen und den Außenhandelsprotektionismus abzubauen.

8 Die **Neuausrichtung der Außenhandelspolitik** durch ***Franklin D. Roosevelt*** (US-Präsident 1933–1945) ließ indessen auf sich warten und war im Hinblick auf die einzuschlagende Zielrichtung während längerer Zeit ungewiss. In den ersten Jahren nach seiner Amtsübernahme widmete sich die US-Regierung ausschließlich landesinternen Problemen wie der Sanierung des Bankenwesens, der Regelung der Arbeitslosenunterstützung und der Realisierung von Arbeitsprogrammen. Zudem stritten sich die Außenhandelsberater der US-Regierung über den einzuschlagenden Kurs. Im Jahr **1934** schließlich unterzeichnete der Präsident den **«Reciprocal Trade Agreements Act»**. Dieser Rechtsakt war formell eine Ergänzung zum Smoot-Hawley-Zollgesetz von 1930, materiell eine Neukonzeption der US-Außenhandelspolitik.[3] Mit diesem Gesetz gingen verschiedene Kompetenzen, so beispielsweise die Festsetzung der Zollsätze und der Abschluss von Handelsverträgen, vom Kongress auf die Regierung über.[4]

9 Das von Staatssekretär *Cordell Hull*[5] geförderte und gegen die Sonderinteressen einzelner Wirtschaftskreise verteidigte Handelsgesetz von 1934 ist als **«Cordell-Hull-Programm»** in die Wirtschaftsgeschichte eingegangen.

10 Die drei Hauptziele des Cordell-Hull-Handelsprogramms sind: der Abbau des Protektionismus, die Einhaltung des Meistbegünstigungsprinzips im Handel mit Vertragspartnern und die Beachtung der Reziprozität.

11 Wie *Cordell Hull* 1934 vor dem «House Committee on Ways and Means» festhielt, ging es ihm in erster Linie darum, über den Abbau von Handelshemmnissen den US-Außenhandel zu beleben:

> «The primary object of this new proposal is both to reopen the old and seek new outlets for our surplus production, through the gradual moderation of the excessive and more extreme impediments to the admission of American products into foreign markets.»[6]

12 Das Gesetz von 1934 **ermächtigte den Präsidenten**, in **eigener Kompetenz Abkommen** mit dem Ausland über **Zollreduktionen bis zu 50 Prozent** abzuschlie-

---

3 Das Cordell-Hull-Programm («Reciprocal Trade Agreements Act» vom 12. Juni 1934, Congress. Sess. II, CHS. 473) ist kein neues Gesetz, sondern eine Ergänzung zum Handelsgesetz von 1930. Die Annahme des Cordell-Hull-Programms geht auf die Demokraten zurück, die im Jahr 1930 im Repräsentantenhaus und im Jahr 1932 auch im Senat die Mehrheit errungen hatten. Die Zustimmung zum Cordell-Hull-Programm erfolgte im Repräsentantenhaus mit 274 zu 111 und im Senat mit 57 zu 33 Stimmen.

4 Vgl. dazu z.B. *D. Cohen* (1981), S. 8 ff.

5 *Cordell Hull* (1871–1955) war unter Präsident *F.D. Roosevelt* in der Zeit von 1933 bis 1944 Staatssekretär der Vereinigten Staaten. Vgl. *C. Hull* (1948).

6 Hearings of H.R. 8430 before the House Committee on Ways and Means 73rd Congress, 2nd session, 1934, 4, zit. nach *W. Diebold jr.*, (1941), S. 7.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ßen. Diese Befugnis war zeitlich limitiert, wurde aber in Abständen von ein bis vier Jahren insgesamt elf Mal verlängert und lief im Jahr 1967 aus. 1974 wurde diese Bestimmung ins US-Handelsgesetz aufgenommen.

13 Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs vertraten die Demokraten der USA die Meinung, das Fehlen eines offenen Welthandelssystems in den Dreißigerjahren sei der Hauptgrund für die ausgebrochenen Feindseligkeiten gewesen. Den Vereinigten Staaten käme daher die Aufgabe zu, zur Sicherung des Weltfriedens und zur Bekämpfung des Kommunismus ein freiheitliches Außenhandelssystem zu errichten.[7] Die Republikaner stellten sich jedoch gegen den Freihandel. Auf ihren Druck hin stimmte Präsident *Harry S. Truman* (Demokrat) im Jahr 1947 der sogenannten Ausnahmeklausel («Escape clause») zu, wonach in allen Handelsverträgen mit dem Ausland die Bestimmung zu gelten habe, dass Zollzugeständnisse auszusetzen sind, falls die einheimische Industrie durch die Importkonkurrenz ernsthaft bedroht oder geschädigt wird. Im Jahr 1948 schränkte die Festlegung von Schutzschwellen («Peril point provisions») das Prinzip des Freihandels weiter ein. Diese Bestimmung ordnete an, dass im Bedarfsfall in einzelnen Güterbereichen Mindestzollsätze zum Schutz der einheimischen Industrie festzulegen sind, die in Abkommen mit dem Ausland nicht unterschritten werden dürfen. Mit nur kurzen Unterbrechungen galten diese beiden Regeln bis zum Auslaufen des Cordell-Hull-Programms im Jahr 1967. In den heute geltenden Handelsgesetzen leben sie unter dem Deckmantel einer «Anpassungs-Unterstützung» in inhaltlich fast identischer Form weiter.[8]

14 Ein zweiter Schwerpunkt des Cordell-Hull-Programms war das Prinzip der **Meistbegünstigung**. Die USA verpflichteten sich, alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte, Zugeständnisse und Befreiungen, die sie einem Vertragspartner für ein bestimmtes Produkt zugestehen, unverzüglich und bedingungslos allen anderen Vertragsparteien der Vereinigten Staaten für gleiche und gleichartige Produkte auch zu gewähren. In den Worten des Staatssekretärs *C. Hull* besagt Meistbegünstigung: *«Ich behandle Dich nicht schlechter als die Person, die ich am besten behandle, vorausgesetzt, Du behandelst mich nicht schlechter als die Person, die Du am besten behandelst.»*[9] Eine Einschränkung erfuhr das Prinzip der Meistbegünstigung im Jahr 1951 mit dem ausdrücklichen Ausschluss der kommunistischen Staaten.

15 Die damalige US-Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips ist indessen insofern zu relativieren, als **sein Einsatz nach der Doktrin des wichtigsten Liefe-**

---

7 Vgl. *R.N. Gardner* (1980), S. 9. In der Nachkriegszeit zeichnete sich ein Gesinnungswandel in den Parteien ab, indem die Demokraten des Kongresses den Ausnahmeregelungen zustimmten, ein Großteil der republikanischen Senatoren dagegen das freiheitliche Programm der Regierung unterstützte. Vgl. dazu *R.E. Baldwin* (1982), S. 11 (Vervielfältigung).

8 «Adjustment assistance». Über die Umgestaltung des Cordell-Hull-Programms in den Vierziger- und Fünfzigerjahren vgl. *W.F. Monroe* (1975), S. 9 ff. und 20 ff.

9 *C. Hull* (1948), S. 359.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ranten erfolgte. Um dies zu ermöglichen, nahmen die USA bei der Gewährung von Zollkonzessionen eine Neuklassierung des Tarifs vor und teilten einzelne Produkte aus bisherigen Zollpositionen in andere bereits bestehende oder neu zu schaffende Positionen um. So gewährten die USA der Schweiz über eine Neuklassierung der Textilien nach spezifischem Gewicht und Durchschüssen (Fadenzahl) Zollermäßigungen auf Stickereien, ohne gleichzeitig auch britische Textilien begünstigen zu müssen. Auch klassierten die Vereinigten Staaten die Porzellanimporte nach der Herstellmethode und beschränkten ihre Zollermäßigung auf calcium-phosphathaltiges, hochpreisiges Porzellan. Für diese Fertigung besaßen die Briten ein Monopol. Auf diese Weise gewährten die USA den Briten eine Zollvergünstigung, die den anderen europäischen Porzellanherstellern (z.B. den Herstellern von Meißen-Porzellan in Deutschland und den Produzenten von Fayence-Porzellan in den Niederlanden) nicht zustand.[10] Zudem boten die USA die Meistbegünstigung nur jenen Handelspartnern an, die Gegenrecht hielten.

Die im Cordell-Hull-Programm verfolgte Politik der Meistbegünstigung wurde, wie *William Diebold* sagt, als die für die damalige Wirtschaftssituation der Vereinigten Staaten beste Handelsstrategie betrachtet:

> «The aim of the Hull program to restore ‹equality of treatment› to its formerly dominant position in commercial policy was not a quest after a vacuous ideal; it was, rather, an attempt to revive a condition of trade very beneficial to the American economy.
>
> For the United States this was an excellent state of affairs. The potential economic power of the country was great; with world markets open to it on equal terms with other suppliers, the United States could develop its power, exporting freely and supplying its growing import needs in the cheapest markets […].
>
> ‹Equality of treatment› helped us to take full advantage of our new powers. Equality was a democratic ideal, a principle of laissez-faire capitalism, the basis of ‹decent, honorable, and fair commercial relations›; for the United States it was also helpful, expedient and profitable.»[11]

16 Das dritte Merkmal der damaligen US-Außenhandelspolitik war das Prinzip der **Reziprozität**. Daher heißt das Cordell-Hull-Programm auch «Reciprocal Trade Agreements Act». Die Vereinigten Staaten erklärten sich zu einem Abbau der Handelshemmnisse nur bei entsprechenden Gegenleistungen der Handelspartner bereit. Die Forderung nach Reziprozität erfolgte – die gleichen Argumente werden heute noch angeführt – mit Blick auf eine Verbesserung der Terms of Trade, der Beschäftigung und der Zahlungsbilanz zugunsten des eigenen Landes.[12]

17 Da es aus der Sicht von Theorie und Praxis unmöglich ist, die Wohlfahrtseffekte der einzelnen Maßnahmen genau zu quantifizieren und gegeneinander abzuwägen, wird das Prinzip der Reziprozität auch im Cordell-Hull-Programm zu einem bloßen Hinweis auf eine Verhandlungsstrategie des «do ut des». Die von

---

10 *J.W. Evans* (1971), S. 6.

11 *W. Diebold, Jr.* (1941), S. 24 f.

12 Vgl. *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 156 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den einzelnen Handelspartnern getroffenen Maßnahmen sind Ausdruck der jeweiligen Handelsmacht der Verhandlungspartner.

Verfolgten die bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs abgeschlossenen Handelsgesetze der USA vorwiegend wirtschaftspolitische Ziele, **wurde die Außenhandelspolitik** spätestens ab Sommer **1940 zu einem Bestandteil der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**. Im Mittelpunkt der damaligen US-Bestrebungen standen die Aufrüstung, die Hilfe an Großbritannien,[13] die Zusammenarbeit zwischen den Alliierten und der Widerstand gegen die japanische Expansionspolitik in Südostasien. **18**

Trotz dieser Neuausrichtung der US-Außenhandelspolitik hatte das Cordell-Hull-Programm auch während des Krieges Bestand, und zwar aus folgenden Erwägungen: (1) Das Cordell-Hull-Programm galt als ein großer Erfolg der Roosevelt-Administration und konnte allein schon aus partei- und wahlpolitischen Überlegungen nicht aufgegeben werden. Eine politische Partei wird nie eine Errungenschaft «abschreiben», die ihr zum vorgängigen Wahlerfolg verholfen hat. (2) Eine formelle Preisgabe des Cordell-Hull-Programms hätte zur Schutzzollpolitik des «Smoot-Hawley Tariff Act» und damit zur Hochzollpolitik der Zwanzigerjahre zurückgeführt. (3) Zollverhandlungen im Sinne des Cordell-Hull-Programms erwiesen sich mit den lateinamerikanischen Ländern weiterhin als wertvoll. (4) Es bestand die Hoffnung, nach dem Krieg dem Cordell-Hull-Programm von Neuem Geltung zu verschaffen, um den einst angestrebten Kurs des freien Außenhandels zu verfolgen. (5) Es war zu befürchten, dass die Befürworter der neuen Vorschläge für bilaterale Abkommen in Wirklichkeit verkappte Protektionisten waren, die den Export fördern wollten, ohne Importerleichterungen zu gewähren. (6) Schließlich fehlten damals in den USA und in Europa klar ausgearbeitete Alternativen zur Außenhandelspolitik.[14] **19**

Diese Hinweise verdeutlichen, wie die **US-Vorschläge** zur Neugestaltung der Welthandelsordnung nach dem Krieg vom Geist und Inhalt des in den Dreißiger- und Vierzigerjahren entstandenen und weiterentwickelten **Cordell-Hull-Programms getragen waren** und letztlich zum Ziel hatten, die in den Vereinigten Staaten geltende Handelsordnung weltweit durchzusetzen. **20**

Das Eintreten der USA für eine multilaterale Lösung der Handelsprobleme mag letztlich noch einen weiteren Grund gehabt haben: Der Abschluss von 32 bilateralen Handelsabkommen mit 27 Ländern in den Jahren 1934 bis 1945 hatte zur Folge, dass die USA vielen Drittstaaten freien Zutritt zum US-Markt ohne direkte Gegenleistungen gewährten.[15] Die US-Handelsdelegationen befanden sich **21**

---

13 Dem deutschen Sprachgebrauch entsprechend wird in dieser Veröffentlichung die Bezeichnung «Großbritannien» als Synonym für «Vereinigtes Königreich von Großbritannien (England, Schottland und Wales) und Nordirland» verwendet.

14 Vgl. *W. Diebold Jr.* (1941), S. 113.

15 US Tariff Commission (1948), Operation of the Trade Agreements Program, 1st. Rep., Part II, S. 6 ff. und 61, zit. nach *K.W. Dam*, (1970), S. 64. Vgl. auch «Reciprocal Tariff Act» in: https://en.wikipedia.org/wiki/Reciprocal Tariff_Act (April 2023).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

stets in einem Dilemma, entweder die bilateralen Zollkonzessionen auf ein Minimum zu beschränken, was das Interesse an den bilateralen Abkommen geschmälert hätte, oder bei der Gewährung von Zollvergünstigungen jenen Drittländern Vorteile zu verschaffen, die ihrerseits keine Gegenleistungen erbrachten (was wiederum die Importkonkurrenz verschärfte). Ein multilaterales Abkommen bot den Vereinigten Staaten den Vorteil, auch diese Länder zu entsprechenden Gegenleistungen zu verpflichten.

1.2 Die ITO, ein misslungener Kompromiss

22 Im **November 1945** veröffentlichte das US-Staatsdepartement die **«Proposals for Expansion of World Trade and Employment»**.[16]

23 Auf Antrag der Delegation der Vereinigten Staaten beschloss der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO («Economic and Social Council», ECOSOC) im Februar 1946, noch im gleichen Jahr eine «Internationale Konferenz für Handel und Beschäftigung» durchzuführen. Das Konferenzziel war, in Ergänzung zu den 1944 gegründeten Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) eine Organisation zur Festlegung der internationalen Ordnung des Handels und der Beschäftigung zu schaffen. Mit der Vorbereitung der Konferenz und der Abfassung des Statutenentwurfs für eine internationale Handelsorganisation («International Trade Organization», ITO) wurde ein eigens dazu gebildeter Vorbereitungsausschuss betraut. Der Generalsekretär der UNO entschied im Mai 1946, die internationale Konferenz für Handel und Beschäftigung auf später zu verschieben und auf den Herbst 1946 eine Vorbereitungskonferenz einzuberufen.

24 Es folgten vier Verhandlungsrunden: (1) die Konferenz des Vorbereitungsausschusses im Oktober 1946 in London, (2) die Konferenz des Unterausschusses zur Redaktion der Statuten der vorgesehenen Organisation im Januar/Februar 1947 in Lake Success im Bundesstaat New York, (3) die zweite Konferenz des Vorbereitungsausschusses vom April bis Oktober 1947 in Genf und (4) die UNO-Konferenz für Handel und Beschäftigung vom November 1947 bis März 1948 in Havanna, in der Wirtschaftsgeschichte als «Havanna-Konferenz» bekannt.

1.2.1 Die Konferenz von London

25 Achtzehn der neunzehn eingeladenen Staaten trafen sich im Oktober 1946 in London zu einer ersten Vorbereitungskonferenz.[17] Die Sowjetunion erklärte sich

[16] US Department of State (1945), Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publication 2411, November, Washington DC.

[17] Im Vorbereitungsausschuss waren folgende Länder vertreten: Australien, Belgien, Brasilien, Chile, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Kanada, Kuba, Libanon, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Südafrikanische Union, Tschechoslowakei und USA.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

außerstande, an der Konferenz teilzunehmen. Es sei ihr nicht möglich gewesen, sich ausreichend auf die Verhandlungen vorzubereiten.[18] Als Arbeitsunterlagen dienten dem Londoner Treffen die von der US-Regierung unterbreitete «Suggested Charter for an International Trade Organization» von 1946,[19] die inhaltlich geringfügig veränderte Neufassung der «Proposals for Expansion of World Trade and Employment» von 1945 und die Stellungnahmen von Brasilien, Indien und Großbritannien.

26 Vorgesehen war die Schaffung einer internationalen Handelsorganisation als Unterorganisation der UNO. Die Arbeitsgruppen befassten sich mit den sechs Themenbereichen: Beschäftigung und wirtschaftliche Tätigkeit, allgemeine Wirtschaftspolitik, restriktive Handelspraktiken, zwischenstaatliche Rohstoffabkommen, Administration und Organisation sowie wirtschaftliche Entwicklung.[20]

27 Die Ergebnisse der Konferenz von London lassen sich in vier Punkte zusammenfassen: Erstens führte der von den USA den Teilnehmerstaaten angebotene Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen zum Vorschlag, die sich an der Konferenz gegenseitig gewährten Zugeständnisse in ein «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen» («General Agreement on Tariffs and Trade», GATT) einzubringen. **Zum ersten Mal erscheint die Bezeichnung «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen», GATT**, der Name des Abkommens, das die meisten anderen Absichtserklärungen und Vorschläge überdauerte und sich zum Instrument entwickelte, das in den folgenden Jahrzehnten die Welthandelsordnung entscheidend mitgestaltete und prägte. Zweitens entschieden die Verhandlungspartner, in einem Interim-Ausschuss internationale Rohstoffabkommen zu behandeln. Diese Übereinkünfte sollten zu einem späteren Zeitpunkt in die neu zu gründende ITO eingebaut werden. Drittens einigten sich die Konferenzteilnehmer auf die Bildung eines Unterausschusses zur Redaktion des ITO-Statutenentwurfs. Der Grundriss sollte alle unstrittigen Elemente enthalten. Zugleich wurde der Unterausschuss beauftragt, für die noch offenen Punkte Alternativvorschläge zu entwickeln. Schließlich beschlossen die Konferenzteilnehmer eine Arbeitsteilung zwischen dem ECOSOC und der neu zu gründenden ITO. Mit diesem Entscheid liefen die künftigen Verhandlungen über die Neugestaltung der Welthandelsordnung nicht mehr über die UNO bzw. den ECOSOC, sondern über die eigens dafür ins Leben geschaffenen Organe der geplanten ITO.

---

18 UN (1947), Yearbook of the United Nations 1946–47, New York, S. 821.

19 US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC.

20 Die Arbeitsgruppe «Wirtschaftliche Entwicklung» entstand nachträglich auf Drängen der Entwicklungsländer. Ihr oblag die Aufgabe, ein zusätzliches Kapitel über die Handelsordnung der Nicht-Industriestaaten zu verfassen, da die bisherigen Vorschläge nicht auf die besonderen Probleme der wirtschaftlich schwächeren Länder eintraten.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.2.2 Die Konferenz von Lake Success

28 Der Unterausschuss der ITO tagte im Januar und Februar 1947 in Lake Success im Bundesstaat New York. Er entwarf zuhanden des Vorbereitungsausschusses die Statuten für die Internationale Handelsorganisation (ITO) sowie eine erste Fassung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Das GATT beschränkte sich ausschließlich auf den internationalen Warenhandel. Die organisatorischen Fragen blieben ausgespart, in der Annahme, das GATT werde anschließend im Rahmen der ITO verwaltet. Ausgeklammert blieben auch die Fragen der Beschäftigung, der wirtschaftlichen Entwicklung, des Wiederaufbaus der vom Krieg zerstörten Länder, des grenzüberschreitenden Wettbewerbs und des internationalen Rohstoffhandels.

1.2.3 Die Konferenz von Genf

29 Im April 1947 traf sich der Vorbereitungsausschuss zu seiner zweiten Konferenz in Genf. Das Ziel dieses Treffens war erstens die Bereinigung des vom Unterausschuss vorgelegten ITO-Statutenentwurfs und zweitens die Bereinigung der Zollzugeständnisse, die im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vorgesehen waren.

30 Die **US-Delegierten** waren darauf **bedacht**, ins Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen **ausschließlich Handelsvereinbarungen aufzunehmen**. Nur so konnten sie **verhindern**, dass das GATT **dem US-Kongress vorzulegen war**. Der Abschluss von Handelsverträgen lag in den USA im Kompetenzbereich der Regierung, wogegen über die Mitgliedschaft an einer internationalen Organisation die Legislative (der Kongress) zu entscheiden hatte.[21]

1.2.4 Die Konferenz von Havanna

31 Die UNO-Konferenz für Handel und Beschäftigung fand vom November 1947 bis März 1948 in Havanna statt. 54 Staaten unterzeichneten am 24. März 1948 die *«Havana Charter for an International Trade Organization»*.[22]

32 Kapitel I der Havanna-Charta verpflichtet die ITO-Mitgliedstaaten zur Kooperation in Handels- und Beschäftigungsfragen, um in gemeinsamer Anstrengung den Wohlstand zu erhöhen, Vollbeschäftigung zu erreichen sowie wirtschaftliche und soziale Bedingungen zu verbessern.

33 Der Beschäftigung, der Markttransparenz und der wirtschaftlichen Tätigkeit widmet sich Kapitel II. Die ITO fordert die Mitgliedstaaten der ITO auf, in ihren

---

21 *John H. Jackson* weist in diesem Zusammenhang auf damals stattgefundene Hearings mit Vertretern des «House Committee Ways and Means» hin, in denen sich Kongressabgeordnete kritisch zum GATT äußerten. *J.H. Jackson* (1969), S. 45.

22 US Department of State (1948), Havana Charter for an International Trade Organization, Publication 3206, 24. März, Washington DC (künftig als Havanna-Charta zitiert).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Märkten die Beschäftigung zu fördern, die Arbeitsmärkte transparenter zu gestalten, die Zahlungsbilanzdefizite zu beseitigen sowie Inflation und Deflation zu bekämpfen.

Kapitel III bezieht sich auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Aufbau **34**
der im Krieg zerstörten Länder. Angesprochen werden in diesem Kapitel die Förderung privater Investitionen, der Transfer von Technologie sowie staatliche Hilfen zum Aufbau von Industrie und Landwirtschaft. Unter bestimmten Voraussetzungen lässt die Vereinbarung auch Schutzmaßnahmen und Präferenzvereinbarungen zugunsten der wirtschaftlich schwachen Staaten zu.

Kapitel IV handelt von der Meistbegünstigung, dem Inländerprinzip, dem Zoll- **35**
abbau, der Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse, den Subventions- und Dumpingfragen, der Schaffung von Integrationsräumen und dem Miteinbezug des staatlichen Handels. Viele Bestimmungen des Kapitels IV finden sich später wortgleich im GATT wieder.

Gemäß Kapitel V hat jeder Mitgliedstaat faire Wettbewerbsbedingungen zu **36**
gewährleisten. Zu verhindern sind die Bildung von handelshemmenden Monopolen, die Abschottung von Märkten, die grenzüberschreitende Preisbindung, die Einführung von Produktions- und Handelsquoten sowie andere wettbewerbshemmende Maßnahmen.

Kapitel VI schlägt die Schaffung von internationalen Abkommen zwischen **37**
Produzenten- und Konsumentenländern in jenen Produktbereichen vor, die sich durch spezifische Marktungleichgewichte, starke Preisschwankungen und Lagerprobleme auszeichnen. Die ITO strebt Abkommen an, die zu einem Marktgleichgewicht führen, eine längerfristige Preisstabilität garantieren und gleichzeitig die Produktion von Rohstoffen fördern.

Kapitel VII schließlich enthält das Organigramm sowie die Bestimmungen **38**
über die Mitgliedschaft, das Beschlussverfahren, die Vertragsdurchsetzung und die Streitschlichtung.

1.2.5 Die Gründe des Scheiterns der ITO

Die Havanna-Charta, vorgeschlagen von der US-Exekutive (Staatsdepartement), **39**
kam letztlich durch die US-Legislative (Kongress) zu Fall. Die ablehnende Haltung gegenüber der Havanna-Charta im Parlament bewog den US-Präsidenten ***Harry S. Truman*** **im Jahr 1950, die Charta dem Kongress nicht vorzulegen**.[23] Mit dem Verzicht der Vereinigten Staaten auf die Ratifizierung war das Schicksal der internationalen Handelsorganisation besiegelt.

Warum blieb den Bemühungen um eine neue Welthandelsordnung der Erfolg **40**
versagt? Warum gelang es den USA nicht, ihrem Cordell-Hull-Programm weltweite Nachachtung zu verschaffen und den internationalen Handel von den im-

[23] US Department of State (1950), Press Release, 6. Dezember, Washington DC, veröffentlicht in: Dept. State Bull. 977. Zum Scheitern der ITO vgl. *K. Kock* (1969), S. 53 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mer weiter um sich greifenden nationalen Handelshemmnissen und Protektionspraktiken zu befreien? Verschiedene Gründe werden dafür verantwortlich gemacht: Erstens erwies sich die **Strategie der Zusammenarbeit der USA mit Großbritannien** sehr bald als **kontraproduktiv**. Zweitens erschwerte der für die eigene Wirtschaft beanspruchte **Protektionismus** die Liberalisierungsverhandlungen mit anderen Staaten. Drittens gingen die in die ITO-Statuten eingebrachten **Einschränkungen des Freihandels** offensichtlich weit über das im US-Vorschlag gesteckte Ziel hinaus. Viertens waren die **Briten nicht bereit, ihre Commonwealth-Präferenzen abzubauen**.[24]

1.2.5.1 Verhängnisvolle Zusammenarbeitsstrategie

41 Am gleichen Tag, an dem die Vereinigten Staaten ihre «Proposals for Expansion of World Trade and Employment» veröffentlichten, gab die britische Regierung bekannt, sie stimme mit allen wichtigen Punkten dieser Vorschläge überein und akzeptiere diese als Basis für internationale Beratungen.[25] Diese unmittelbar erfolgte Stellungnahme gilt als Beweis dafür, dass sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien vor der Veröffentlichung der US-Vorschläge abgesprochen haben. Die USA verhandelten offensichtlich mit den Briten, um einen beidseitig annehmbaren Text zu unterbreiten. Wäre dieser Plan (ob gut oder schlecht) konsequent verfolgt worden, hätten die beiden Länder mit einer anglo-amerikanischen Erklärung an die Öffentlichkeit treten müssen. Dieses Vorgehen hätte verdeutlicht, dass die protektionistischen Vorbehalte aus beschäftigungs- und zahlungsbilanzpolitischen Erwägungen von den Briten stammten. Da aber die unterbreiteten Vorschläge als US-amerikanisch ausgegeben wurden, kam den Vereinigten Staaten die sich selbst auferlegte, aber deswegen nicht weniger verhängnisvolle Rolle zu, den angloamerikanischen Kompromiss als ihren eigenen Vorschlag zu verteidigen und für die Ausnahmebestimmungen einzustehen. Die von der US-Regierung gewählte Strategie verunmöglichte es den eigenen Delegierten, sich in späteren Verhandlungen gegen die britischen Restriktionsmaßnahmen zu stellen.[26]

1.2.5.2 Gebundene Hände durch den eigenen Protektionismus

42 Während die Delegierten der Vereinigten Staaten von den anderen Ländern eine Liberalisierung des Handels ganz allgemein und einen freieren Marktzutritt für

---

24 Eine Darstellung der ersten drei hier genannten Ursachen findet sich in: FORTUNE (1949), Juli, S. 61 f., und September, S. 80 ff.; vgl. auch *W. Diebold, Jr.* (1959). Vgl. auch *D.A. Irwin* et al. (2008), S. 12 ff. Für *Cordell Hull* war diese Position inakzeptabel. Vgl. *D.A. Irwin* et al. (2008), S. 23.

25 *M.A. Heilperin* (1949), S. 80.

26 «The suggested Charter is the work of many persons of competence and the experience in the departments and agencies of the United States Government.» US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC, Vorwort.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die US-Produkte verlangten, verfügte die US-Regierung gleichzeitig **protektionistische Maßnahmen zugunsten der eigenen Agrar- und Transportwirtschaft**. Die US-Regierung gewährte ihren Landwirten Produktionssubventionen und schützte sie durch mengenmäßige Importrestriktionen. Zudem sicherte die Regierung der Schifffahrts-Kommission zu, die in den USA bestehenden Schutzmaßnahmen im Transportbereich von den ITO-Vorschriften auszunehmen. Schließlich unterhielten die USA, analog zum Präferenzabkommen Großbritanniens mit den Staaten des Commonwealth, Sonderabkommen mit Kuba und den Philippinen. Die Unterhändler der USA gingen mit gebundenen Händen an die ITO-Verhandlungen. Der von den Vereinigten Staaten praktizierte Protektionismus und ihre Weigerung, davon abzusehen, belasteten die Glaubwürdigkeit ihrer Freihandelsforderungen gegenüber den Verhandlungspartnern.

1.2.5.3 Überhandnehmen der Ausnahmebestimmungen

Die zahlungsbilanzbedingten Ausnahmen vom Freihandel, die offensichtlich die Briten in den Vorschlag der internationalen Handelsorganisation eingebracht hatten, erwiesen sich im Verlauf der Verhandlungen als Trojanisches Pferd, mit dem **immer weitere Restriktionsbestimmungen in die Charta eingeschoben** wurden, Maßnahmen, denen die US-Delegierten aus den oben erwähnten Gründen keinen Einhalt gebieten konnten. **43**

1.2.5.4 Beibehalten der Commonwealth-Präferenzen durch Großbritannien

Die Liberalisierungsbestrebungen der USA zielten auf die Abschaffung der Commonwealth-Präferenzen ab. Nach den Worten eines Sprechers vor dem US-Kongress im Jahr 1947 war die **Beseitigung des britischen Präferenzensystems eine «conditio sine qua non»** für den Erfolg der Genfer Konferenz.[27] Die in dieser Frage unnachgiebige Haltung der Briten ist nachträglich nur schwer verständlich. Sie mag im Rückblick als kurzsichtige Entscheidung beurteilt werden, denn wenige Jahre danach verzichtete Großbritannien auf früher verteidigte Präferenzen.[28] **44**

Alle diese Gründe scheinen im Verlauf der Verhandlungen dazu beigetragen zu haben, dass die anfängliche Begeisterung der Vereinigten Staaten zunächst in Skepsis und anschließend in **unverhohlen geäußerte Ablehnung** umschlug. Der US-Delegierte *Clair Wilcox* warnte letztlich die Verhandlungspartner vor immer weiter reichenden Forderungen und Ausnahmen sowie der irrigen Meinung, sie könnten von protektionistischen Maßnahmen unbeschränkt Gebrauch machen, während sich die USA auf die Prinzipien des Freihandels und der Marktöffnung zu verpflichten hätten. Derartige Misstöne stellten die Verhandlungen in Havanna wiederholt infrage. Es ist anzunehmen, dass die US-Unterschrift unter das **45**

[27] Zitiert nach *J.H. Jackson* (1969), S. 251.

[28] Vgl. dazu *R.N. Gardner* (1956), S. 379.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ITO-Vertragswerk schließlich mit dem inneren Vorbehalt erfolgte, die Legislative werde noch das letzte Wort zu sagen haben.[29]

46 Nach Abschluss der Verhandlungen machte sich in den USA ein starker Widerstand gegen die Ratifizierung des Vertrags bemerkbar. Den Protektionisten des US-Kongresses war der Vorschlag der Regierung zu liberal und somit zu riskant. Dagegen fürchteten die «freihandelspolitischen Perfektionisten» («Pro-trade perfectionists»), die in der ITO eingegangenen Zugeständnisse könnten die Verwaltung zu weiteren staatlichen Eingriffen und regulierenden Maßnahmen ermuntern und dadurch den Spielraum der Privatwirtschaft einengen. Indem die ITO den Protektionisten zu liberal und den Liberalen zu protektionistisch war, lehnte eine Mehrheit der Abgeordneten den Vertrag ab, wenn auch aus gegensätzlichen Überlegungen.[30] Ein besonders eindrückliches Bild von der Art und Weise der damaligen Kritik an der Havanna-Charta vermittelt die Zeitschrift FORTUNE, die sich in mehreren Ausgaben diesem Thema widmete und folgende Schlussbilanz zog:

> «And so the ITO charter, instead of resolving it, merely registers and codifies the worldwide conflict between freer trade and economic nationalism. As the lawyers say, it gives the decision to the nationalists, and the language to Mr. Hull. The Hullish objectives of lower tariffs, fewer restrictions, no discriminations or preferences are retained – as objectives. But the greater part of the charter consists in exceptions, enumerating all the ways in which governments so inclined can flout the objectives and control their own trade […]. It is one of the most hypocritical state documents of modern times.»[31]

47 Trotz des vorläufigen Scheiterns der Idee einer internationalen Handelsorganisation war den Verhandlungen, wie der nächste Abschnitt aufzeigt, mit der Billigung des GATT doch ein Teilerfolg beschieden, dessen Bedeutung damals kaum in seinem ganzen Umfang erkannt werden konnte. Weiter ist nicht zu übersehen, dass im Verlauf der Verhandlungen ein gedankliches Welthandelskonzept entstanden ist, das bis heute in modellhafter Weise immer wieder Ansatzpunkte zur Lösung einzelner Probleme anbietet.[32]

1.3 Das GATT als Teillösung

48 Der Wunsch, die aus der Wirtschaftskrise und den Kriegsjahren stammenden tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse abzubauen, führte an der **Londo-**

---

29 Eine Zusammenfassung der Gründe der zunehmenden Distanzierung der US-Amerikaner vom ITO-Entwurf findet sich bei *M.A. Heilperin* (1949), S. 80 ff. (*M.A. Heilperin* war Wirtschaftsberater der Internationalen Handelskammer für ITO-Probleme und nahm an den Verhandlungen in Havanna teil).

30 Vgl. *I.M. Destler* (2005), S. 10 ff.

31 FORTUNE (1949), Juli, S. 61.

32 Z.B. beziehen sich die seinerzeitigen Vorschläge der UNCTAD zu einer Neuregelung der Rohwarenabkommen weitgehend auf die Havanna-Charta. Vgl. UNCTAD (1975), An Integrated Programme for Commodities, Doc. TD/Bl/C.1/193, 194, 195, 196, 196/Add. I, 197 und 198, Genf.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ner Konferenz von 1946 zum Entscheid, **vorgängig zum Inkrafttreten der ITO ein «Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen» («General Agreement on Tariffs and Trade», GATT)** zu schaffen. Die Vorwegnahme des GATT erklärt sich dadurch, dass das US-Angebot zum Zollabbau auf Ende 1947 befristet war. Eine spätere Zollreduktion hätte die nochmalige Zustimmung durch den US-Kongress erfordert. Die Form eines Abkommens – und nicht die einer Organisation – wurde gewählt, weil die Vertragsschließung in der Kompetenz der US-Regierung lag, während ein Beitritt zu einer internationalen Organisation die Zustimmung des Kongresses erfordert hätte. Von einem Vertragsprovisorium war die Rede, weil die erklärte Absicht bestand, die im GATT ausgehandelten Zoll-Zugeständnisse (Teil II des GATT und Listen von Zollkonzessionen) beim Zustandekommen der internationalen Handelsorganisation in die Charta der ITO zu integrieren und ihr anzupassen.[33] Die Teile I (Meistbegünstigung) und III (Zollfreiräume und Listenänderungen) hätten in ihrer ursprünglichen Form weiter bestanden.[34]

Dem Grundsatzentscheid der Londoner Konferenz von 1946 folgten im Februar 1947 die Ausarbeitung des Vertrags und im Herbst 1947 die Zollverhandlungen. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) trat – wie der nächste Abschnitt aufzeigt – am 1. Januar 1948 als Provisorium in Kraft. **49**

1.3.1 Das Erarbeiten des Vertragstexts

Die im Januar und Februar 1947 in Lake Success entworfenen Vertragsbestimmungen konzentrierten sich auf den Abbau der Zollsätze, verbunden mit einer Ausweitung der erreichten Zollzugeständnisse auf alle Vertragspartner. Zudem verpflichtete das GATT die Unterzeichnerstaaten, ihre Zollzusagen nicht über mengenmäßige Beschränkungen, administrative Schikanen oder unangemessene Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften auszugleichen, neu aufkeimende Schutzbedürfnisse allein über Zölle und nicht mit Hilfe nichttarifärer Handelshemmnisse zu wahren sowie Handelsstreitigkeiten über ein gemeinsames Verfahren beizulegen.[35] **50**

Das Verhältnis des GATT zur ITO hatte zwei nicht deckungsgleiche Seiten: Zum einen übernahm das GATT die Aufgabe, die Zeit bis zum Inkrafttreten der **51**

[33] Vgl. Art. XXIX.2 GATT. Gemäß Ziff. 1(a) und (b) des Protokolls vom 30.10.1947 über die vorläufige Anwendung des GATT hatten die Vertragspartner die Teile I, II und III des GATT im «vollen, mit der in Kraft befindlichen Gesetzgebung vereinbarten Umfang vorläufig anzuwenden». Jede Regierung war frei, nach Ablauf einer Frist von zwei Monaten vom Vertrag zurückzutreten. Der Begriff der «Vorläufigkeit» war im GATT nicht geklärt. Nach *John H. Jackson* kommt diesem Begriff jedoch keine Bedeutung zu. Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 62 ff. Der Protokolltext ist veröffentlicht in: *F.K. Liebich*, S. 159 ff. (deutsche Fassung); GATT (1969), BISD Vol. IV, S. 77 ff. (englische Fassung).

[34] GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 6.

[35] Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 29 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ITO zu überbrücken. Es **verpflichtete die Vertragsparteien** in Art. XXIX.1 GATT, **«die allgemeinen Grundsätze der Kapitel I bis VI und des Kapitels IX der Havanna-Charta» zu beachten**. Nicht angesprochen wurden die Organisation in Kapitel VII und die Streitschlichtung in Art. VIII der Havanna-Charta. *Karin Kock* bezeichnet diese GATT-ITO-Beziehung als eine moralische Verpflichtung.[36] Zum anderen vermied der Text des GATT, Bestimmungen der Havanna-Charta aufzunehmen, die in den USA schon während der Verhandlungen in Havanna kritisiert wurden und bei einer Mitberücksichtigung dem Kongress hätten vorgelegt werden müssen. Im Wesentlichen war das GATT-Ergebnis einer transatlantischen Vereinbarung zwischen den USA und Großbritannien.[37]

52 **Teil I** des GATT enthält das **Kernstück der neuen Welthandelsordnung, die bedingungslose Meistbegünstigung** und die Listen der gewährten Zollzugeständnisse, die – formal als Anhang konzipiert – einen integralen Bestandteil des Abkommens bilden.

53 Teil II des GATT entspricht einem Verhaltenskodex der handeltreibenden Vertragspartner und übernimmt weitgehend die Bestimmungen des Teils IV Havanna-Charta (Außenhandelspolitik). Nicht aufgenommen wurden die Sachbereiche, die in den USA bereits während der ITO-Verhandlungen auf Kritik gestossen waren. Konkret handelte es sich um die Beschäftigungsfrage (Art. 2 Havanna-Charta), die Erlaubnis zur Gewährung von Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Art. 17.2(a) Havanna-Charta), das grundsätzliche Verbot von Exportsubventionen (Art. 26 Havanna-Charta) sowie die Vorschriften zur Stabilisierung der Preise und Exporterlöse bei Rohstoffen (Art. 27 f. Havanna-Charta).

54 Teil III des GATT handelt – weitgehend in Übereinstimmung mit der Havanna-Charta – von der territorialen Anwendung des Vertrags, der Bildung von Zollfreiräumen sowie der Änderung der Zolllisten.

55 Die Verwaltung des GATT wurde einer Interimskommission der ITO (*«Interim Commission of the ITO»*, **ICITO**) übertragen, in der Annahme, sie werde von der später in Kraft tretenden ITO übernommen. Da die USA 1950 die ITO jedoch nicht ratifizierten, blieb die Administration des GATT bei der ICITO bzw. beim Exekutivausschuss und beim Sekretariat des GATT.[38]

---

36 *K. Kock* (1969), S. 69.

37 So *D.A. Irwin* et al. (2008), S. 201 f., die darauf hinweisen, dass auch Kanada und einige Entwicklungsländern Beiträge lieferten, dass aber die Grundstruktur des GATT im Wesentlichen von den USA und Großbritannien bestimmt worden ist.

38 Die ICITO traf sich ein einziges Mal am 20.3.1948 zur Bestellung des Exekutivausschusses, der anfänglich aus 18 und nach 1992 nach dem Austritt der Tschechoslowakei noch aus 17 Mitgliedern bestand. Der Ausschuss traf sich während der Zeit seines Bestehens in der Regel nur, um den GATT-Generalsekretär bzw. GATT-Generaldirektor als Sekretär des Ausschusses zu ernennen, wodurch Exekutivausschuss und GATT-Sekretariat in Personalunion geführt wurden. Aus juristischer Sicht mag diese Verwaltungskonstruktion interessant sein, in Wirklichkeit waren ICITO und Exekutivausschuss bedeutungslos und überflüssig. Die Verwaltung des GATT lag beim GATT-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Um das GATT-Provisorium in einen institutionell festen Rahmen einzubetten, unternahmen die GATT-Vertragsparteien in den Jahren 1954/55 den Versuch, anstelle der nicht zustande gekommenen ITO eine Organisation für Zusammenarbeit im Handel («*Organization for Trade Cooperation*», OTC) zu schaffen. Vorgesehen war eine internationale Organisation mit einer Generalversammlung, einem Verwaltungsausschuss und einem Sekretariat. Die US-Regierung, die hinter diesem Vorschlag stand, fand indessen bei der Legislative erneut keine Zustimmung. Der US-Kongress lehnte die Gründung der OTC ab. Die ICITO und der von ihr ernannte Exekutivausschuss bzw. das GATT-Sekretariat verwalteten das GATT bis zur Gründung der WTO im Jahr 1995. **56**

1.3.2 Der Vertragsabschluss

Nachdem die Vertragstexte bereinigt waren, fanden im Herbst 1947 in Genf die eigentlichen Zollverhandlungen statt. Der US-Präsident war im Jahr 1934 aufgrund des Cordell-Hull-Programms zu einer 50-prozentigen Zollermäßigung ermächtigt worden. 1945 erlaubte der Kongress dem Präsidenten, das nach der ersten Reduktion angestrebte Zollniveau von 50 Prozent erneut zu halbieren, sodass letztlich noch 25 Prozent des 1934 geltenden Zollniveaus angestrebt wurden.[39] **57**

Die **Verhandlungen erfolgten produktweise auf bilateraler Basis**. Zollzugeständnisse erfolgten im Hinblick auf entsprechende Gegenleistungen. Dieses Vorgehen erwies sich als beschwerlich. Dass die damaligen Verhandlungen aber doch erfolgreich waren, mag darauf zurückzuführen sein, dass die Anzahl der Verhandlungspartner – verglichen mit heute – relativ bescheiden war und viele Länder auf US-Dollars und andere Hartwährungen angewiesen waren und einen Zugang zum US-Dollarmarkt begrüßten. Zudem konnten die Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten ihre mengenmäßigen Importrestriktionen beibehalten, und die gewährten Zollzugeständnisse waren erst zu einem späteren Zeitpunkt einzulösen. Schließlich bildeten der Vertragstext des GATT und die 123 Verhandlungsergebnisse, die mit insgesamt 45 000 Produktpositionen fast die Hälfte des Welthandels abdeckten, zusammen mit 20 Zoll-Listen (die Beneluxstaaten und Libanon-Syrien fertigten gemeinsame Listen an) das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, das GATT, das am 30. Oktober 1947 von 23 Ländern in Genf unterzeichnet wurde und am 1. Januar 1948 provisorisch in Kraft trat. **58**

Die **23 Signatarstaaten** waren: Australien, Belgien, Brasilien, Burma, Ceylon, Chile, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Kanada, Kuba, Libanon, **59**

Sekretariat. Mit dem Inkrafttreten der WTO wurde diese Verwaltungsstruktur durch WTO-eigene Organe abgelöst. Über die ICITO und deren Ausschuss vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 1032 ff.

39 Eine detaillierte Zusammenstellung der Zollreduktionen findet sich in: *J.W. Evans* (1971), S. 7 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Pakistan, Rhodesien, Südafrikanische Union, Syrien, Tschechoslowakei und die Vereinigten Staaten von Amerika.[40]

60 Für folgende acht Staaten trat das Abkommen am 1. Januar 1948 in Kraft: Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Luxemburg, Niederlande und USA. Das Inkrafttreten des Vertrags für die übrigen Staaten erfolgte jeweils nach deren Ratifizierung im Verlauf des Jahres 1948.

61 Vom Vertrag zurückgetreten sind im Verlauf der GATT-Geschichte die Volksrepublik China und Liberia im Jahr 1950 sowie Libanon und Syrien im Jahr 1951. Bis zur Einbindung des GATT in die WTO am 31. Dezember 1995 ist die Zahl der GATT-Vertragspartner auf 128 gestiegen. Nicht teilgenommen am GATT haben unter anderem die UdSSR und ihre Nachfolgestaaten sowie Bulgarien. Die Volksrepublik China ist 1984 dem Multifaserabkommen beigetreten und meldete zwei Jahre später ihr Interesse an der GATT-Vertragspartnerschaft an.[41] Neben den Vertragspartnern zählte das GATT im letzten Jahr seines eigenständigen Bestehens auch 13 De-facto-Partner, welche die GATT-Bestimmungen beachteten, ohne die volle Vertragspartnerschaft zu besitzen.[42]

2 Die Weiterentwicklung des GATT

62 Die **Zeit des GATT** nach dem Inkrafttreten im Jahr 1948 bis zur Einbindung des GATT in die WTO im Jahr 1995 kann in verschiedene Abschnitte unterteilt und nach unterschiedlichen Kriterien gegliedert werden. Die ersten Jahre dienten der Anpassung des einschlägigen Vertragstexts an die Ergebnisse der Verhandlungen von Havanna. Nach dem Scheitern der ITO waren zweckmäßige Ersatzlösungen für die Aufrechterhaltung der im GATT provisorisch geschaffenen Welthandelsordnung gefragt. Gleichzeitig verlangten die immer akuter werdenden Entwicklungsprobleme der wirtschaftlich schwächeren Länder eine Neuausrichtung des Vertrags. Zur Bewältigung von Sonderfragen in den Bereichen Dumping, Subventionen und öffentliches Beschaffungswesen entstanden Zusatzabkommen. Sowohl materiell wie formell wichtige Etappen in der Geschichte des GATT waren die alle paar Jahre stattfindenden Handelsrunden.

63 Die folgenden Abschnitte beschreiben die Vertragsänderungen und Vertragserweiterungen vom Beginn des GATT Ende der Vierzigerjahre bis zur Uruguay-Runde in den Achtziger- und Neunzigerjahren. Abschließend zu diesem Kapitel folgt eine chronologische Übersicht über die in der GATT-Geschichte durchge-

40 UN (1947), General Agreement on Tariffs and Trade, Final Act, UN publications Sales No.: 1947. II. 10-Vol. I, Lake Success/New York.

41 GATT (1984), FOCUS, Newsletter Nr. 27, Genf, S. 1 ff.; GATT (1986), FOCUS, Newsletter Nr. 40, Genf, S. 6.

42 GATT (1995), BISD 40th S, S. X.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

führten Handelsrunden. Dieser Abschnitt führt zur Uruguay-Runde über, die als Beginn der WTO in einem separaten Kapitel zur Darstellung kommt.

2.1 Die Vertragsänderungen

Der Vertragstext des GATT veränderte sich in den folgenden Jahrzehnten nur wenig. Zum einen handelte es sich um Anpassungen des ursprünglichen GATT-Texts an die in Havanna ausgehandelten ITO-Bestimmungen. Zum anderen ging es um eine Verselbständigung des GATT nach dem Scheitern der ITO. Einzelne Neuerungen zielten auf eine stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer ab. **64**

2.1.1 Die Anpassung des GATT-Texts an die Havanna-Charta

In der **ersten Session** der VERTRAGSPARTEIEN,[43] die noch während der Zeit der ITO-Verhandlungen in Havanna stattfand, ging es den Verhandlungsdelegationen um eine möglichst enge Anpassung des GATT-Vertragstexts an die Verhandlungsergebnisse von Havanna. Neu gefasst wurde zum Teil Art. XIV GATT über die zahlungsbilanzbedingten Ausnahmen von mengenmäßigen Handelsschranken, Art. XXIV GATT über die Freihandelsräume sowie die Art. XXV, XXXII, XXXIII und XXXV GATT über die Beschlussfassungs-Verfahren, die Beitrittsbedingungen und die Verbindlichkeit der Vertragsinhalte.[44] **65**

In der zweiten Session der VERTRAGSPARTEIEN im August und September 1948 folgte eine weitere Angleichung des GATT an die Havanna-Charta. Neue Formulierungen (ohne inhaltliche Veränderungen) erfuhren Art. III GATT (Inländerprinzip), Art. VI GATT (Antidumping und Ausgleichszölle), Art. XVIII GATT (staatliche Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung) und Art. XXVI GATT (Bestimmungen über Annahme und Inkrafttreten des Abkommens). Auf die zweite Session geht auch Art. XXIX GATT über die Beziehungen des GATT zur Havanna-Charta zurück. Die Sessionen in den Jahren 1949 und 1950 schließlich brachten noch geringfügige Änderungen in Art. XXVI.4 GATT (territoriale Abgrenzung des Inkrafttretens des Vertrags) und Art. XXVIII GATT (Listenänderungen zur Wahrung wichtiger nationaler Interessen). **66**

---

43 Der Begriff «VERTRAGSPARTEIEN» (in Großbuchstaben) steht für Vollversammlung der Vertragsparteien des GATT, die in der Regel jährlich einmal stattfand und für die Durchführung des Abkommens verantwortlich war. Im Jahr 1959 entstand das Sonderorgan «GATT-Rat» zur Behandlung der laufenden Sachgeschäfte. Der GATT-Rat traf sich monatlich einmal. Über die seinerzeitigen Organe des GATT vgl. *R. Senti* (1986), GATT, System der Welthandelsordnung, Zürich, S. 44 ff.

44 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 6 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.1.2 Die Verselbständigung des GATT

67 Dienten die Vertragsänderungen der **ersten fünf Sessionen noch einer Anpassung des GATT an die Verhandlungsergebnisse von Havanna**, war nach dem Scheitern der ITO das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen den neuen Verhältnissen anzupassen. Norwegen, Großbritannien und Italien schlugen vor, die in der Havanna-Charta vorgesehenen Vorschriften über die Beschäftigung und die fairen Arbeitsbedingungen ins GATT aufzunehmen. Die Entwicklungsländer waren ihrerseits daran interessiert, die in der Havanna-Charta niedergelegten Bestimmungen über die wirtschaftliche Entwicklung und die Rohstoffabkommen ins GATT-System einzubringen. Diese Forderungen stießen bei vielen Ländern auf entschiedenen Widerstand mit dem Argument, die GATT-Vertragspartner hätten nach Art. XXIX GATT ohnehin die allgemeinen Grundsätze der Havanna-Charta «im vollen Umfange» zu respektieren.[45] Letztlich einigten sich die Vertragspartner des GATT im Jahr 1953 darauf, eine Revision der Welthandelsordnung ins Auge zu fassen, ohne dabei auf die erwähnten Problembereiche Beschäftigung und Entwicklung einzutreten.

68 In der neunten Session vom Oktober 1954 bis März 1955 (Review Session 1955) verpflichteten sich die GATT-Partner, die im Rahmen des GATT ausgehandelten und vertraglich niedergelegten Handelsbestimmungen einzuhalten. Ferner bekundeten sie ihren Willen, Änderungs- und Ergänzungsvorschläge auf Bereiche zu beschränken, welche in keinem Fall die Grundelemente der bestehenden Welthandelsordnung infrage stellten.[46]

69 Die Ergebnisse der «Review Session» wurden in drei Protokollen festgehalten. Das erste Protokoll enthält eine redaktionelle Bereinigung der Vertragsbestimmungen über die nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Handelsbeschränkungen und die Neufassung einer besseren Rücksichtnahme auf die wirtschaftlich schwächeren Länder.[47] Das erste Protokoll trat am 7. Oktober 1957 in Kraft.

70 Das zweite Protokoll enthält Änderungsvorschläge, die sich auf den Teil I des GATT sowie die beiden Artikel XXIX und XXX GATT beziehen. Art. XXIX GATT (Beziehung des GATT zur Havanna-Charta) wurde durch das Nichtinkrafttreten der Havanna-Charta überflüssig, doch konnten sich die Vertragsparteien nicht auf eine Streichung dieses Artikels einigen. Keine Zustimmung fanden die Vorschläge über eine Neufassung von Art. XXX GATT und damit die Regelung über das Inkrafttreten der Listenänderungen.[48]

71 Das dritte Protokoll der neunten Session bezieht sich auf institutionelle Fragen. Mit dem Nichtinkrafttreten der Havanna-Charta blieb das GATT ohne institutio-

---

45 Über die Kontroverse vgl. *K. Kock* (1969), S. 81.

46 GATT (1955), International Trade 1954, Genf, S. 129.

47 Art. XI bis XIV und Art. XVIII GATT.

48 Zu Art. XXX GATT vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 73 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nellen Teil, d.h. ohne Organisationsstruktur und ohne vorgegebenes Beschlussverfahren. Um diese Lücke zu schließen, wurden mehrere Vorschläge eingebracht. Zur Diskussion stand vor allem die Schaffung der **«Organisation für Zusammenarbeit im Handel»** ***(«Organization for Trade Cooperation», OTC)*** mit den Organen Vollversammlung (sämtliche Vertragspartner), Exekutivausschuss (gewählte Mitglieder zusammen mit den Vertretern der fünf handelsmäßig wichtigsten Mitgliedstaaten) und Sekretariat.

Die OTC unterschied sich insofern von der ITO, als sie sich lediglich auf das **72**
Allgemeine Zoll- und Handelsabkommens im Sinne des IV. Teils der ITO bezog, ergänzt durch einen institutionellen Teil mit einem entsprechenden Organigramm. Insofern war zu erwarten, dass der US-Kongress der OTC ohne Grundsatzdebatte über die US-Außenhandelspolitik zustimmen werde.[49] Der US-Kongress sollte die Erörterung des OTC-Vorschlags im «House Committee on Ways and Means» eröffnen. Dieser parlamentarische Ausschuss stellte jedoch die Diskussion über die OTC über längere Zeit immer wieder zurück, so dass es letztlich zu keinem Entscheid kam. US-Präsident *Dwight D. Eisenhower* musste am 10. Juli 1956 die Niederlage der Administration in Sache OTC eingestehen.[50] Welches waren die Gründe der Ablehnung der OTC? *John H. Jackson* sieht die Ursachen der Ablehnung teils in der nach wie vor protektionistischen Haltung der US-Kongressabgeordneten, die an einer weitergehenden Liberalisierung der Außenhandelspolitik der USA nicht interessiert waren, teils aber auch in der verfassungsrechtlichen Struktur der USA bzw. dem Machtkampf zwischen der legislativen Behörde (Kongress) und der exekutiven Behörde (Präsident und Administration). In den Fünfzigerjahren traf der Kongress im Bereich der Außenhandelspolitik immer wieder Beschlüsse, die der GATT-Welthandelsordnung widersprachen und als «Fait accompli» dem GATT Ausnahmeregelungen («Waivers») abnötigten. Die Haltung des Kongresses gegenüber dem GATT änderte sich erst im Verlauf der Sechzigerjahre mit dem «Trade Expansion Act» (1962), mit dem der Kongress die Regierung zu Verhandlungen im GATT (im Rahmen der Kennedy-Runde) ermächtigte und in ihren Bemühungen unterstützte.[51]

2.1.3 Der verstärkte Miteinbezug der Dritten Welt

Ende 1948 beteiligten sich am Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens zwölf **73**
Industriestaaten, sechs Nicht-Industrieländer und ein Staatshandelsland. Anfang 2023 zählte die WTO insgesamt 164 Mitglieder, davon ca. ein Drittel «wirtschaft-

49 *K. Kock* spricht in diesem Zusammenhang von einer «administrative organization ratified by Congress and an executive agreement on the rules for international trade». *K. Kock* (1969), S. 80.

50 Eine detaillierte Beschreibung der Verhandlungsabfolge (mit chronologischer Übersicht) findet sich in: *M. Medick-Krakau* (1995), S. 307 ff.

51 *J.H. Jackson* (1969), S. 51 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lich entwickelte» Staaten (Industrieländer) und zwei Drittel «Entwicklungsländer» und «am wenigsten entwickelte Länder» («Developing Countries», DCs, und «Least Developing Countries», LDCs). Die WTO nimmt keine eigenständige Einteilung ihrer Mitglieder vor, auch wenn sie in ihrer Präambel anerkennt, «dass es positiver Bemühungen bedarf, damit die Entwicklungsländer, insbesondere die am wenigsten entwickelten unter ihnen», einen angemessenen Anteil am Welthandel erfahren. **Die WTO-Mitglieder entscheiden selber darüber, ob sie sich als DC oder LDCs definieren.** In der Regel halten sie sich an die von der Weltbank («International Bank for Reconstruction and Development», IBRD) und den Vereinten Nationen («United Nations», UN) erstellten Länderlisten.[52] Die WTO-Mitglieder sind nicht gehalten, die jeweilige Zuteilung anzuerkennen.

74 Auf die Industriestaaten der WTO entfallen, trotz der zahlenmäßig wachsenden Entwicklungsländer, nach wie vor rund zwei Drittel des Welthandels. Vor diesem Hintergrund wird das GATT bzw. die WTO nicht selten als Institution von und für die Industriestaaten bezeichnet, als eine Vereinbarung, die auf die Bedürfnisse der wirtschaftlich schwachen Staaten wenig Rücksicht nimmt und die Außenhandelsposition der ganz armen Länder eher schwächt als stärkt.[53] Dieser Abschnitt geht kurz auf die Frage ein, wie die Probleme der Entwicklungsländer im Zuge der GATT-Geschichte ins Vertragswerk einbezogen worden sind.[54]

75 Art. 1 der Havanna-Charta verpflichtete die Vertragsparteien, auf nationaler und internationaler Ebene alles zu unternehmen, um die industrielle und allgemeine Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Staaten zu fördern. Das speziell der wirtschaftlichen Entwicklung gewidmete Kapitel III der Charta *(«Economic Development and Reconstruction»)* verlangte von den ITO-Mitgliedern, die Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Länder zu unterstützen, den bedürftigen Staaten Kapital, Ausrüstungsgüter und Technologie zu fairen Bedingungen zur Verfügung zu stellen und für einen bestmöglichen Zugang dieser Länder zu den eigenen Märkten besorgt zu sein. Die Havanna-Charta enthielt bereits die Ermächtigung zu präferenziellen Abkommen zugunsten der Entwicklungsländer (analog zur «Enabling Clause» von 1979).

76 Mit dem **Scheitern der ITO** kam die in Kapitel III vorgesehene **Weltordnung für Entwicklungsfragen zu Fall**. Was von der Havanna-Charta übrig blieb, waren einige allgemein gehaltene Hinweise, die seinerzeit von der Charta (Kapitel IV) ins GATT übernommen worden sind. Art. I GATT erlaubt die Beibehaltung von Präferenzen zwischen einigen Industriestaaten und den ihnen geschichtlich oder wirtschaftlich nahestehenden Ländern. Es ist vorgesehen, diese sogenannten historischen Präferenzen in späteren Zollverhandlungen abzubauen und aufzuheben.

---

52 Zum Begriff «Entwicklungsland» vgl. *R. Senti* (2013), S. 204 f. Von den 48 von der IBRD und der UN erklärten LDCs verfügen 36 Länder über die WTO-Mitgliedschaft.

53 Vgl. UNCTAD (1983), UNCTAD VI, Doc. TD/274, Belgrad, S. 24.

54 Eine detaillierte Darstellung über die Situation der Entwicklungsländer folgt in Rz. 709 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. XVIII.1 GATT ermächtigt die Vertragsparteien, «deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet», Maßnahmen zu ergreifen, die von den allgemeinen Vertragsbestimmungen abweichen. Art. XVIII GATT in der definitiven Form von 1955 besteht aus vier Teilen: Nach Abschnitt A dürfen die Entwicklungsländer die in den Listen gebundenen Zolltarife nach eigenem Ermessen und ohne besondere Zustimmung durch die VERTRAGSPARTEIEN ändern oder zurücknehmen, um dadurch Industrien im Anfangsstadium zu helfen. Abschnitt B ermächtigt die schwachen Staaten – analog zu Art. XII GATT – zu mengenmäßigen Importrestriktionen im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Gemäß Abschnitt C haben die wirtschaftlich schwachen Staaten das Recht, auch Schutzmaßnahmen anderer Art als Listenänderungen (Abschnitt A) und für andere Gründe als jene der Zahlungsbilanzdefizite (Abschnitt B) zu ergreifen, vorausgesetzt, die VERTRAGSPARTEIEN stimmen zu. Abschnitt D enthält eine Ausweitung der Bestimmungen des Abschnitts C auf die sogenannten Schwellenländer.

77 Im Jahr 1957 beschlossen die VERTRAGSPARTEIEN, die Entwicklung des internationalen Handels einer eingehenden Analyse zu unterziehen:

> «Taking note of the concern expressed in the course of this examination regarding certain trends in international trade, in particular the failure of the trade of less developed countries to develop as rapidly as that of industrialized countries […]; The CONTRACTING PARTIES Decide: 1. that there shall be an expert examination of past and current international trade trends and their implications, with special reference to the factors referred to above […].»[55]

78 Der im folgenden Jahr ausgearbeitete und veröffentliche Expertenbericht (**Haberler-Bericht von 1958**) wies auf mehrere Probleme hin: die preislich bedingten Exporterlösschwankungen der Entwicklungsländer, die zunehmenden Zahlungsbilanzprobleme vieler Länder der Dritten Welt (Erdölstaaten ausgenommen), die Veränderung der Terms of Trade in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg zum Nachteil der ohnehin wirtschaftlich ärmeren Länder, der zunehmende Agrarprotektionismus in den Industriestaaten, insbesondere in den USA und der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), und die sich daraus ergebende Benachteiligung der Landwirtschaftsexporte der Entwicklungsländer.[56]

79 Aufgrund des **Haberler-Berichts** beschlossen die VERTRAGSPARTEIEN das **Erstellen eines neuen Programms** zugunsten der Entwicklungsländer. Zur Diskussion standen die Reduktion der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse für Produkte aus der Dritten Welt sowie der Abbau des Agrarprotektionismus in den Industriestaaten, um auf diese Weise den Zugang der wirtschaftlich schwächeren Staaten in die Märkte der Industrieländer zu erleichtern.[57] Die wei-

---

55 GATT (1958), BISD 6th S, S. 18.

56 GATT (1958), Trends in International Trade, Genf. Die Experten sind: *Oliveira Campos*, *Gottfried Haberler* (Vorsitz), *James Meade* und *Jan Tinbergen*.

57 GATT (1959), BISD 7th S, S. 28.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tere Bearbeitung des Programms lag bei drei Ausschüssen, deren Schlussfolgerungen in die fünfte Handelsrunde des GATT (Dillon-Runde) einflossen.[58]

Die mageren Ergebnisse der Dillon-Runde, die Forderung der Entwicklungsländer nach Präferenzen in den Märkten der Industriestaaten und die massive Kritik von *Raúl Prebisch*, dem Generalsekretär der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung («United Nations Conference on Trade and Development», UNCTAD), veranlassten im Jahr 1963 die im Rahmen des GATT tagenden Minister

> «[to recognize] the need for an adequate legal and institutional framework to enable the Contracting Parties to discharge their responsibilities in connexion with the work of expanding the trade of less-developed countries.
>
> The Minister of the less-developed countries and of the EEC (‹European Economic Community›) recognized that there was urgent need for an amplification of the objectives and for revision of the principles and rules of the General Agreement to enable the Contracting Parties to discharge these responsibilities, with a view to safeguarding the interests of these countries in their international trade and development programmes […].»[59]

80 Der mit dieser Aufgabe betraute Ausschuss («Committee on the Legal and Institutional Framework of GATT in Relation to Less Developed Countries») präsentierte im folgenden Jahr einen Entwurf zur Änderung bzw. Erweiterung des GATT-Vertrags. Der Ausschuss schlug vor, die Entwicklungsfragen in einen zusätzlichen **vierten Teil des GATT** unter dem Titel **«Handel und Entwicklung»** aufzunehmen.[60] Dieser Vertragsteil wurde an der Sonderministertagung **1964** verabschiedet und trat am 27. Juni 1966 für alle jene Vertragsparteien, die das im Februar 1965 zur Zeichnung aufgelegte Protokoll unterzeichnet hatten, in Kraft. Frankreich, Gabun, Nicaragua, Senegal und Südafrika haben damals dem Protokoll nicht zugestimmt.

81 Teil IV des GATT tritt unverbindlich auf die Anliegen der weniger entwickelten Staaten ein. Ähnlich einer Gesetzespräambel werden allgemeine Zielvorgaben und Grundsätze festgehalten, ohne dabei – von einer Ausnahme abgesehen – bis zu normativen Bestimmungen vorzustoßen. Die einzige Ausnahme ist in Art. XXXVI.8 GATT das Zugeständnis der Industriestaaten, in den Verhandlungen mit den Nicht-Industriestaaten auf reziproke Gegenleistungen zu verzichten.

82 Der Teil «Handel und Entwicklung» des GATT besteht aus drei Artikeln. Art. XXXVI GATT enthält die Grund-sätze und Ziele der Vertragserweiterung und fordert die Vertragsparteien auf, für eine Steigerung der Exporterlöse der wirtschaftlich schwachen Vertragsparteien einzutreten und Anstrengungen zu unternehmen, diese Staaten am Wachstum des Welthandels teilhaben zu lassen. Art. XXXVII GATT verlangt den Abbau von Handelshemmnissen gegenüber den Entwicklungs-

---

58 GATT (1962), BISD 10th S, S. 33.

59 Vgl. *R. Prebisch* (1964) S. 52. Das Zitat stammt aus GATT (1964), BISD 12th S, S. 45.

60 Der Teil IV ist der einzige Teil des GATT-Vertragswerks mit einer Überschrift (Titel).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ländern im größtmöglichen Umfang, d.h., soweit nicht zwingende Gründe einschließlich Rechtsgründe dem entgegenstehen. Art. XXXVIII GATT schließt mit dem gegenseitigen Versprechen, innerhalb und außerhalb des GATT zusammenzuarbeiten, «um die Ziele des Art. XXXVI zu fördern».

Im Jahr **1971** beschlossen die GATT-Partner das sogenannte **«Allgemeine Präferenzensystem» («Generalized System of Preferences»)** über die Gewährung von zeitlich befristeten **«Waiver» (Ausnahmen)** zugunsten der Entwicklungsländer. Diese wurde ergänzt durch die **«Ermächtigungsklausel» («Enabling Clause»)** von **1979**, welche die zeitliche Befristung der gewährten Präferenzen aufhob.[61] **83**

2.2 Die Zusatzabkommen

Die Gründer des GATT verfolgten das Ziel, über den Abbau der Zölle die Weltwirtschaft zu beleben. Die Einfuhrzölle waren in der Nachkriegszeit die bedeutendsten Handelshemmnisse. Sie lagen in den Industriestaaten zwischen 40 und 50 Prozent des Warenwerts, gegenüber 4 bis 6 Prozent nach der Uruguay-Runde.[62] Von geringerer Bedeutung waren damals die nichttarifären Handelshemmnisse.[63] **84**

Aber mit dem Abbau der Zölle stieg die relative Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse, vor allem der Exportförderung mithilfe gedumpter und subventionierter Exporte. Diese Entwicklung führte im Verlauf der Zeit zur **Forderung, die GATT-Bestimmungen vermehrt auch auf nichttarifäre Handelshemmnisse auszuweiten** bzw. neue Vereinbarungen über die Zulässigkeit der nichttarifären Handelshemmnisse zu treffen. So entstand im Rahmen der Kennedy-Runde das Antidumpingabkommen. Es folgten in der Tokio-Runde die Sonderabkommen (auch Kodizes genannt) über die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen, das Subventionswesen, den Handel mit Milcherzeugnissen und Rindfleisch, die Berechnung des Zollwerts, die Einfuhrlizenzverfahren und den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen.[64] **85**

Diesen Vereinbarungen war damals gemeinsam, dass sie zwar Bestandteil des GATT-Systems waren, aber nur jene Vertragsparteien verpflichteten, welche die **86**

61 Vgl. Rz. 675 ff.

62 Vgl. *R.E. Baldwin* (1988), S. 19 f.; GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, S. 11.

63 Als nichttarifäre Handelshemmnisse werden im ursprünglichen GATT angesprochen: Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichsabgaben (Art. VI und XVI GATT), interne Abgaben und Rechtsvorschriften (Art. III GATT) sowie mengenmäßige Importbeschränkungen (Art. XI GATT).

64 Vgl. Ministererklärung vom 14.9.1973, veröffentlicht in: GATT (1974), BISD 20th S, S. 20: Für den Fall, dass das Ziel des Abbaus der nichttarifären Handelshemmnisse nicht erreicht werde, gelte es, wenigstens die handelshemmenden und störenden Effekte der nichttarifären Handelshemmnisse zu beseitigen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abkommen unterzeichnet hatten.[65] Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zur heute geltenden WTO-Regelung, in der die Zusatzabkommen für alle WTO-Mitgliedstaaten verbindlich sind.

87 Die folgende Darstellung handelt vom Entstehen und dem in der GATT-Geschichte erfolgten Wandel der einzelnen Zusatzabkommen. Die Darstellung und Analyse der Vertragsinhalte folgt im vierten und fünften Teil der vorliegenden Veröffentlichung.

2.2.1 Das Antidumpingabkommen

88 Ende der Fünfzigerjahre stellte eine GATT-Expertengruppe fest, dass einzelne GATT-Vertragsparteien die Antidumping- und Ausgleichsabgaben auf GATT-widrige Art handhaben. Der damals vorgelegte Bericht beabsichtigte nicht, die GATT-Regeln über Dumping und Exportsubventionen zu ändern, sondern die Bedeutung der Bestimmungen zu klären und die Vorgaben im Sinne des GATT anzuwenden. Der Bericht schloss mit der Anregung, die Fragen des Antidumping und der Exportsubventionen weiter zu behandeln, Informationen über die angewandten Handelspraktiken zu sammeln und mit den betroffenen Regierungen Gespräche aufzunehmen.[66]

89 Im Jahr 1960 schlug die gleiche Arbeitsgruppe vor, künftig den Einsatz von Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen den VERTRAGSPARTEIEN und dem GATT-Sekretariat zu melden. Zudem habe das GATT-Sekretariat periodisch eine Liste der eingeleiteten Antidumping- und Ausgleichsverfahren zuhanden der VERTRAGSPARTEIEN zu erstellen.[67]

90 Im Mai 1963 beschlossen die Minister der GATT-Vertragsparteien, neben den Zöllen auch die nichttarifären Handelshemmnisse in die bevorstehende GATT-Runde aufzunehmen.[68] Die Verhandlungen über die nichttarifären Beschränkungen führten jedoch allein bei den Antidumping- und Ausgleichsabgaben zu einem konkreten Ergebnis in Form einer Vereinbarung über die Durchführung von Art. VI GATT. Das Antidumpingabkommen trat am 30. Juni 1967 für 18 Vertragspartner in Kraft.[69]

---

65 Gemäß GATT waren alle Parteien der Zusatzabkommen zur Einhaltung der Meistbegünstigung auch gegenüber den Nicht-Unterzeichnerstaaten verpflichtet. Im Gegensatz dazu verpflichteten die Zusatzabkommen die Nicht-Signatarstaaten nicht zur Einhaltung der Meistbegünstigung. Dadurch ergab sich eine Nicht-Reziprozität, die grundsätzlich im Widerspruch zum GATT steht. Vgl. dazu *J.H. Jackson* (1969), S. 410.

66 GATT (1960), BISD 8th S, S. 145 f.

67 GATT (1961), BISD 9th S, S. 201.

68 GATT (1964), BISD 12th S, S. 47.

69 Agreement on Implementation of Article VI of the GATT, in: GATT (1968), BISD 15th S, S. 24 ff. Eine Liste der teilnehmenden Vertragspartner findet sich in: GATT (1970), BISD 17th S, S. 43.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das **Antidumpingabkommen von 1967** mit all seinen Detailbestimmungen war nach *Kenneth W. Dam* mehr ein **Suchen nach Kompromisslösungen** zwischen den unterschiedlichen Handelspraktiken einiger wichtiger Parteien und weniger ein gezieltes Bemühen, die bestehenden Lücken und Schwächen in der Antidumpingregelung des GATT auszufüllen und bessere Regeln zu finden.[70] **91**

In der **Tokio-Runde** erfuhr der Antidumpingkodex von 1967 eine **Überarbeitung**. Zum einen ging es um die Novellierung der Bestimmungen über die Antidumpingabgaben (im Sinne einer Abgrenzung gegenüber den Exportsubventionen und den Ausgleichsabgaben), zum anderen um eine neue Umschreibung des Schadenkriteriums, der Sonderstellung der Entwicklungsländer sowie der Konsultations- und Streitschlichtungsverfahren. Das revidierte Abkommen[71] **trat am 1. Januar 1980 in Kraft**, anfänglich von 17 und bis ins Jahr 1994 von 26 Vertragsparteien unterzeichnet.[72] Nach relativ bescheidenen Änderungen in der Uruguay-Runde wurde das Abkommen in das WTO-Vertragswerk integriert und trat in neuer Form zusammen mit der **WTO** am 1. Januar 1995 als **multilaterales** d.h. für alle WTO- Mitglieder verbindliches **Abkommen in Kraft**.[73] **92**

2.2.2 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse

Die in der Tokio-Runde von insgesamt 28 Partnern unterzeichnete Vereinbarung über die technischen Handelshemmnisse strebte die Vereinheitlichung von technischen Vorschriften und Normen inklusive Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung, den Verzicht auf eine gegenseitige Diskriminierung im internationalen Handel, die verbesserte Transparenz und die verstärkte Koordination zwischen den Signatarstaaten an. Kein Land soll dabei gehindert werden, Maßnahmen zu treffen, die für den Schutz seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind.[74] An der Übereinkunft beteiligten sich die europäischen und nordamerikanischen Länder, einige Staaten Lateinamerikas sowie Japan und Neuseeland.[75] Die Vereinbarung verfolgte das **Ziel**, die **Lücke zwischen den im GATT niedergelegten Prinzipien und den nationalen technischen Vorgaben zu schließen**. Bis zum Jahr 1994 stieg die Zahl der Signatarstaaten auf 43 an. Am 1. Januar 1995 wurde das Abkommen über technische Handelshemmnisse in ein multilaterales, d.h. allgemeinverbindliches Abkommen der WTO überführt.[76] **93**

---

70 Vgl. *K.W. Dam* (1970), S. 174 f.

71 Agreement on Implementation of Article VI of the GATT, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 171 ff.

72 Die EWG bzw. EG und EU zählen im Antidumpingabkommen sowie in den später abgeschlossenen WTO-Abkommen als eine Stimme.

73 Vgl. Rz. 269.

74 Agreement on Technical Barriers to Trade, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 8 ff.

75 Eine Aufzählung der teilnehmenden Staaten findet sich in: GATT (1981), BISD 27th S, S. 37.

76 Vgl. Rz. 1152 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.2.3 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

94 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen stammt in seiner jüngsten Version aus dem Jahr **2012 («Government Procurement Agreement 2012», GPA 2012)**. Es geht in seiner ursprünglichen Fassung auf die Tokio-Runde zurück. Nach der Billigung des ausgehandelten Texts am 12. April 1979 trat das Übereinkommen am 1. Januar 1981 für zwölf Staaten in Kraft.[77] Die Entwicklungsländer blieben der Vereinbarung aus Angst vor der Konkurrenz der Industriestaaten fern. Rund 30 GATT-Parteien besaßen Beobachter-Status. Zwei Ziele standen im Vordergrund des Abkommens: die Nichtdiskriminierung der Lieferländer (Prinzip der **Meistbegünstigung**) und die Gleichstellung der in- und ausländischen Waren und Anbieter (Prinzip der **Inländerbehandlung**). Das damalige Übereinkommen beschränkte sich auf die öffentliche Beschaffung von Waren (Dienstleistungen waren ausgenommen). Es bezog sich ausschließlich auf die Zentralregierungen[78] und den Einkauf von Waren über einem gewissen Schwellenwert. Die Vereinbarung wurde während der Uruguay-Runde neu ausgehandelt und trat am 1. Januar 1996 als plurilaterales Abkommen der WTO in Kraft, das auch den Handel mit Dienstleistungen erfasste. Von den bisherigen Vertragspartnern hat Hongkong SAR den neuen Vertrag nicht unterzeichnet.[79]

95 Während der Doha-Runde wurden auch Verhandlungen zur Reform des GPA in die Wege geleitet. Auf der Grundlage des bisher geltenden Abkommens verabschiedete der Ausschuss über das Beschaffungswesen («Committee on Government Procurement») **am 30. März 2012** den Text über ein **neues Abkommen**, das am 7. April 2014 als **«GPA 2012»** in Kraft trat.

2.2.4 Das Abkommen zur Auslegung und Anwendung der Art. VI, XVI und XXIII GATT

96 In Anlehnung an das Abkommen über Antidumping erarbeiteten die USA und die EWG im Jahr 1977 eine Studie über «Subsidies/Countervailing Duties, Outline of an Approach».[80] Im Sommer 1978 lag im Rahmen der Tokio-Runde ein erster Abkommensentwurf vor, der am 1. Januar 1980 als Abkommen zur Auslegung und Anwendung der Art. VI, XVI und XXIII GATT (Subventionsabkom-

---

77 Agreement on Government Procurement, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 33 ff. Die Länderlisten finden sich in den Jahresberichten in: GATT (jährlich) BISD.

78 Ohne Einbezug der regionalen und lokalen Verwaltungen sowie der staatlich kontrollierten Unternehmen und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

79 Hongkong SAR trat dem ursprünglichen Abkommen im Jahr 1997 bei und unterzeichnete das «GPA 12» im Jahr 2014.

80 GATT (1977), Subsidies/Countervailing Duties, Outline of an Approach, Doc. MTN/INF/13, Dezember.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

men) für 18 Unterzeichnerstaaten in Kraft trat.[81] Der Subventionskodex enthielt keine grundsätzlich neue Subventionsordnung, sondern bezweckte eine verbindliche Auslegung und einheitliche Anwendung der geltenden Subventions- und Ausgleichsmaßnahmen. Die Zahl der Abkommensparteien stieg in den folgenden 14 Jahren auf 26. In der Uruguay-Runde erfuhr das bisherige Subventionsabkommen eine Überarbeitung. Der **neue Text trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen der WTO** in Kraft.

2.2.5 Das Abkommen über Rindfleisch

97 Das Abkommen über Rindfleisch[82] galt, analog zum Internationalen Abkommen über Milcherzeugnisse, als Ersatz für die Nichtbewältigung der Agrarfragen während der Tokio-Runde. Der Vereinbarung lag die Absicht zugrunde, über eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Handelspartnern zur Liberalisierung und Stabilisierung des internationalen Handels mit lebenden Tieren und Fleisch beizutragen.

98 An der Übereinkunft beteiligten sich anfänglich jene 21 und am Ende der Uruguay-Runde jene 27 Partner, die am Export und/oder Import von Rindvieh und Rindfleisch besonders interessiert waren.[83] Das Abkommen trat am 1. Januar 1980 in Kraft und wurde in den Jahren 1992 und 1994 verlängert und anschließend als plurilaterales Abkommen der WTO angegliedert. Am 30. September 1997 beschloss der internationale Fleisch-Rat, die Vereinbarung wegen seiner **Wirkungslosigkeit auf Ende 1997 auslaufen** zu lassen.[84]

2.2.6 Das Abkommen über Milcherzeugnisse

99 Ursprünglich bestand die Absicht, im internationalen Handel mit Milchprodukten Höchstpreise einzuführen. Die Importländer begegneten diesem Vorschlag mit Skepsis und die Exportländer lehnten den Vorschlag rundweg ab. Letztlich einigten sich die Verhandlungsdelegationen auf ein internationales Abkommen über Milcherzeugnisse mit Mindestpreisvorschriften. Ferner legten sie detaillierte Bestimmungen über die gegenseitige Informations- und Konsultationspflicht fest.[85] Das Abkommen trat am 1. Januar 1980 für 16 Unterzeichnerstaaten in Kraft.[86]

---

81 Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 56 ff. Die Länderlisten finden sich in: GATT BISD.

82 Agreement Regarding Bovine Meat, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 84 ff.

83 Die Länderliste des Rindfleischabkommens findet sich in den Jahresberichten in: GATT, BISD.

84 WTO (1997), Press Release, 30. September, Genf.

85 International Dairy Agreement, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 91.

86 Die Länderliste des Milcherzeugnis-Abkommens findet sich in den Jahresberichten in: GATT, BISD.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

100 Das in der Folge alle drei Jahre verlängerte Milchabkommen lief am 31. Dezember 1994 aus und wurde auf den 1. Januar 1995 in unveränderter Form als plurilaterales Abkommen dem WTO-Vertragswerk beigefügt. Am 30. September 1997 entschied der internationale Milch-Rat, das Milchabkommen **zusammen mit dem Rindfleischabkommen auf Ende 1997 aufzuheben**.[87]

2.2.7 Das Abkommen zur Durchführung des Art. VII GATT

101 Die ersten Bestrebungen, zur Durchführung des Art. VII GATT die Berechnungsmethoden des Zollwerts im Rahmen eines Abkommens zu vereinheitlichen, gehen auf die 1970er Jahre zurück. Sie wurden aber nicht in Form eines Abkommens verwirklicht.[88] Die Gegensätze zwischen Nord und Süd einerseits und zwischen den USA, Kanada und Europa andererseits waren zu gewichtig, um sich kurzfristig auf eine einheitliche gemeinsame Berechnungsmethode zu einigen. Schließlich verständigten sich die GATT-Partner, unter Beibehaltung der nationalen Eigenheiten, auf eine hierarchisch angelegte Aufzählung zulässiger Berechnungsverfahren. Kann der Zollwert nicht nach der ersten Methode bestimmt werden, kommt die zweite Vorgehensweise infrage usw. Den Differenzen zwischen den Industriestaaten und der Dritten Welt trug das Abkommen mithilfe eines Zusatzprotokolls über Ausnahmebestimmungen für Entwicklungsländer Rechnung. An dem am 1. Januar 1981 in Kraft getretenen Abkommen beteiligten sich 18 Staaten. Bis Ende 1994 stieg die Zahl der Vertragspartner auf 29.[89] Nach der Uruguay-Runde trat das Zollwertabkommen in überarbeiteter Form am **1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen der WTO** in Kraft.

2.2.8 Das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren

102 Lizenzen werden vor allem im Textilhandel und vereinzelt im Agrar- und Rohstoffhandel angewandt. Das Hauptanliegen des in der Tokio-Runde ausgehandelten Abkommens über Einfuhrlizenzverfahren war, die mit Lizenzen verbundenen administrativen Verfahren und Praktiken im internationalen Handel auf ein Minimum zu beschränken und so auszugestalten, dass diese nicht handelshemmend und zwischen den Vertragsparteien nichtdiskriminierend wirken. Die Verfahrensregeln sollen in ihrer Anwendung neutral sein und in angemessener Weise gehandhabt werden. Gegenstand des Abkommens war auch die Schaffung eines Konsultationsverfahrens zur Beilegung von Streitigkeiten.[90] Beim Inkrafttreten

87 WTO (1997), Press Release, 30. September, Genf.

88 Agreement on Implementation of Article VII of the GATT, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 116 ff. Protocol to the Agreement on Implementation of Article VII of the GATT, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 151 ff.

89 Die Länderlisten finden sich in den Jahresberichten in: GATT, BISD.

90 Agreement on Import Licencing Procedures, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 154 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

am 1. Januar 1980 zählte das Abkommen 19 und 1994 insgesamt 29 Partner.[91] Das Abkommen über Einfuhrlizenzen ist **in leicht veränderter Form ins WTO-Vertragswerk eingegangen und am 1. Januar 1995 in Kraft getreten**.

2.2.9 Das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen

Im Rahmen der Tokio-Runde ergriffen Japan, Kanada, Schweden, die USA und die EWG-Mitgliedstaaten die Initiative, ein Abkommen über den Wettbewerb im Handel mit zivilen Luftfahrzeugen zu erarbeiten.[92] Die Festlegung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen sollte die nachteiligen Auswirkungen der staatlichen Unterstützungspolitik auf ein Mindestmaß beschränken. Auch staatliche Käufe seien nur nach kommerziellen Kriterien wie Preis, Qualität und Lieferfristen zu tätigen. Eine erste Fassung des Abkommens über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen trat am 1. Januar 1980 zwischen 18 Teilnehmerländern in Kraft. Im Jahr 1992 entschieden die damals 22 Vertragspartnerstaaten, Gespräche über eine Revision der Abkommensbestimmungen aufzunehmen.[93] Die Verhandlungen konnten während der folgenden Jahre nicht abgeschlossen werden. **Der Allgemeine Rat der WTO bestand** aber **darauf, das Abkommen in seiner plurilateralen Form weiterzuführen**. Die Integration eines **nicht funktionierenden Abkommens** in den Kreis der allgemeinverbindlichen WTO-Verträge würde, so der Allgemeine Rat, dem Ansehen der WTO schaden. Die in der Vereinbarung für später vorgesehenen Verhandlungen über die Revision des Vertragstextes und die Ausweitung der Vertragspartnerschaft haben bis heute (2023) zu keinen Vertragsänderungen geführt. **Zurzeit (2023) zählt das Abkommen 32 Partner.** **103**

2.3 Die GATT-Runden

Die Darstellung der Weiterentwicklung des GATT erfordert an dieser Stelle einen Hinweis auf die einzelnen GATT-Runden. Ihr Gegenstand sind die in den zwei vorangestellten Abschnitten erwähnten Vertragsänderungen und ausgehandelten Zusatzabkommen sowie die Aufnahme neuer GATT-Partner, die weltweite Öffnung der Märkte, der Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse sowie die Gestaltung der Welthandelspolitik im Allgemeinen. Die Durchführung der GATT-Runden lag seinerzeit in den Händen des GATT-Sekretariats. Heute ist das WTO-Sekretariat für die Organisation und Durchführung der WTO-Runden verantwortlich. **104**

Art. XXVIII^{bis} GATT erlaubt den Vertragspartnern, Verhandlungen zu lancieren, um auf «der Grundlage der Gegenseitigkeit» das Niveau der Zollsätze sowie **105**

91 Die Länderlisten finden sich in den Jahresberichten in: GATT, BISD.

92 Agreement on Trade in Civil Aircraft, in: GATT (1980), BISD 26th S, S. 162 ff.

93 Die Länderlisten finden sich in: GATT, BISD, oder in: https://www.wto.org/english/tratop_e/civair-ehtm> (Mai 2023).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

anderer Einfuhr- und Ausfuhrabgaben zu senken. Die Verhandlungen können gemäß Art. XXVIII^{bis}.2(a) GATT «entweder über einzelne ausgewählte Waren oder nach einem für die beteiligten Vertragsparteien jeweils annehmbaren mehrseitigen Verfahren geführt werden».

Die acht GATT-Runden:			
Erste GATT-Runde	Genf	1947	
Zweite GATT-Runde	Annecy	1949	
Dritte GATT-Runde	Torquay	1950/51	
Vierte GATT-Runde	Genf	1955/56	
Fünfte GATT-Runde	Genf	1961/62	(Dillon-Runde)
Sechste GATT-Runde	Genf	1964–67	(Kennedy-Runde)
Siebte GATT-Runde	Genf	1973–79	(Tokio-Runde)
Achte GATT-Runde	Genf	1986–93	(Uruguay-Runde)

106 Die folgenden Ausführungen vermitteln einen Überblick über den Verlauf der einzelnen Handelsrunden.[94]

2.3.1 Die erste GATT-Runde: Genf 1947

107 Die Genfer Zollverhandlungen vom April bis Oktober 1947 waren Bestandteil der damals vorgesehenen, später aber nicht zustande gekommenen Internationalen Handelsorganisation (ITO). Die Fortführung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) als selbständiges Instrument stand damals noch nicht zur Diskussion.

108 Im Jahr 1945 ermächtigte das US-Handelsgesetz den US-Präsidenten, die Zölle erneut um bis zu 50 Prozent abzubauen. Ende 1946 lud die US-Regierung zu einer multilateralen Konferenz über gegenseitige Zollermäßigungen ein. Die Verhandlungen wurden produktweise geführt und Konzessionen nur gegen entsprechende Gegenleistungen gewährt (Prinzip der Reziprozität). Zudem verlangte jede Zollsenkung der USA eine vorgängige Untersuchung über die möglichen Auswirkungen auf die eigene Industrie.

109 An der Handelsrunde 1947 beteiligten sich sämtliche 23 GATT-Gründerstaaten. Die Verhandlungen verliefen letztlich erfolgreich, obwohl sie während längerer Zeit durch Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Großbritannien gefährdet waren. Das Interesse der Vereinigten Staaten bezog sich in erster Linie auf die Beseitigung der damals von den Briten ihrem Commonwealth gewährten Präferenzen und erst an zweiter Stelle auf den Abbau der Zölle. Großbritannien dagegen strebte eine Senkung der Zölle unter Beibehaltung der Präfe-

94 Zu den einzelnen GATT-Runden vgl. u.a. *K. Kock* (1969), S. 70 ff.; *J.H. Jackson* (1969), S. 219 ff.; WTO (2007), World Trade Report 2007, Genf.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

renzierung des Commonwealth an. Die USA schlugen Großbritannien vor, die Zollpräferenzen zugunsten der Commonwealth-Länder nach einem dreijährigen Moratorium innerhalb von maximal zehn Jahren abzubauen. Die Briten waren indessen vornehmlich aus politischen Erwägungen nicht bereit, Konzessionen zulasten des Commonwealth zu gewähren.[95] Um die Verhandlungen nicht scheitern zu lassen, verzichteten die Vereinigten Staaten auf ihre Forderung der Präferenzbereinigung und begnügten sich mit minimalen Zugeständnissen der Briten. Letztlich zeigten sich beide Parteien zufrieden über die erzielten Ergebnisse. In den USA versicherte die Regierung, *«that preferences had been substantially reduced on a significant part of American trade and eliminated on a considerable list of export products»*. Der britische Regierungssprecher beteuerte seinerseits vor der eigenen Presse, ein Verzicht auf das Präferenzensystem sei nie zur Diskussion gestanden.[96]

Neben dieser Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten und Groß- **110**
britannien lastete auch die Tatsache auf der ersten GATT-Runde, dass neun Verhandlungspartner bereits bilaterale Abkommen mit den USA unterhielten und nicht daran interessiert waren, bestehende Präferenzen auf die übrigen Handelspartner auszuweiten. Als vorteilhaft erwies sich dagegen, dass viele Länder zu jener Zeit auf US-Dollars und andere harte Währungen angewiesen waren und daher einen Einbezug in den US-Dollar-Raum befürworteten, umso mehr, als sie wegen der eigenen Zahlungsbilanzschwierigkeiten ihre Importrestriktionen erlaubterweise fortführen durften.

Insgesamt konnten in der ersten Handelsrunde des GATT 123 Vereinbarungen **111**
über den Abbau von Zöllen getroffen werden. Die Verhandlungen betrafen 45 000 Tarifpositionen, wertmäßig etwa die Hälfte des Welthandels. Die vereinbarten Zollsenkungen betrugen handelsgewichtet rund 20 Prozent des ursprünglichen Zollniveaus.[97]

2.3.2 Die zweite GATT-Runde: Annecy 1949

In der zweiten GATT-Runde stimmten die bisherigen GATT-Partner der Aufnahme **112**
von weiteren zehn Staaten ins GATT zu. Von den beitretenden Staaten wurde ein

---

95 Im Zweiten Weltkrieg intensivierten und festigten sich die wirtschaftlichen und politischen Bindungen zwischen Großbritannien und den Commonwealth-Ländern. Während der in der Nachkriegszeit im Commonwealth einsetzenden Unabhängigkeitsbewegung setzte Großbritannien alles daran, die engen Beziehungen mit dem Commonwealth aufrechtzuhalten. Vor diesem Hintergrund ist verständlich, warum sich die Briten damals weigerten, Präferenzen zugunsten dieser Länder aufzugeben. Eine ausführlichere Darstellung der Präferenzenproblematik während der Dreißiger- und Vierzigerjahre findet sich in: *K. Kock (*1969), S. 112 ff.

96 Zit. nach: *K. Kock* (1969), S. 114.

97 Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Zollniveau in den vorangegangenen «Zollkriegen» angestiegen war. Vgl. *J. Evans* (1971), S. 8 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

entsprechender Zollabbau gefordert. Die neuen Vertragspartner waren: Dänemark, Dominikanische Republik, Finnland, Griechenland, Haiti, Italien, Liberia, Nicaragua, Schweden und Uruguay.[98] Auf die neuen Beitrittsstaaten entfielen knapp 10 Prozent des Handels der bisherigen GATT-Staaten. Die mit den beitretenden Staaten beschlossene Zollsenkung lag bei 1 bis 2 Prozent des Handelswerts dieser Länder.[99]

113 Die ursprüngliche GATT-Vertragsfassung von 1947 verlangte für die Aufnahme neuer Vertragspartner Einstimmigkeit.[100] Die Havanna-Verhandlung von 1947/48 änderte den GATT-Text dahin, dass der Beitritt neuer Vertragspartner nur noch eine Zweidrittelmehrheit erfordert.[101] Damit aber ein Land, das die GATT-Vertragspartnerschaft eines anderen Staates ablehnt, durch diesen Beitritt nicht zu entsprechenden neuen Zugeständnissen verpflichtet wird, einigten sich die Verhandlungspartner auf den Zusatz, dass nichtzustimmende Partnerstaaten auch nicht zu Zollzugeständnissen verpflichtet werden können.[102]

2.3.3 Die dritte GATT-Runde: Torquay 1950/51

114 Gegen Ende der Annecy-Konferenz stand eine weitere Verhandlungsrunde über Zollsenkungen zur Diskussion. Der damals amtierende Geschäftsführende Ausschuss der Internationalen Handelsorganisation war der Überzeugung, die Eingliederung der europäischen Volkswirtschaften in einen gemeinsamen Welt-Markt könne allein über die Beseitigung der binneneuropäischen Zölle verwirklicht werden:

> «Ebenso wird die von Nordamerika gebotene Hilfe zum wirtschaftlichen Wiederaufbau der anderen Erdteile erst dann voll wirksam werden, nachdem deren Beteiligung am nordamerikanischen Markt eine beträchtliche Steigerung erfahren hat. […] die Senkung der Zollschranken durch das Allgemeine Abkommen ist eines der vorzüglichsten Mittel [zur] Verwirklichung» [dieser Ziele].[103]

115 In der dritten GATT-Runde unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Peru, die Philippinen, Südkorea und die Türkei das GATT.[104] Die Teil-

98 GATT (1952), BISD Vol. II, S. 33.

99 *J.W. Evans* (1971), S. 12 f. Bei der Beurteilung des ausgewiesenen Zollabbaus der 2. GATT-Runde ist zu berücksichtigen, dass sich die Zollverhandlungen der Annecy-Runde ausschließlich auf die neu dem GATT beitretenden Staaten bezogen. Die Gründerstaaten des GATT, deren Zollzugeständnisse noch kaum ein Jahr zurücklagen, verzichteten auf Zollreduktionen in der zweiten GATT-Runde. Vgl. WTO (2007), World Trade Report 2007, Genf, S. 181.

100 UN (1947), General Agreement on Tariffs and Trade, Final Act, Art. XXXIII, UN Publications Sales No.: 1947. II. 10-Vol. I, Lake Success/New York.

101 Ergänzung zu Art. XXXIII GATT, in: GATT (1952), BISD Vol. II, Ziff. 8, S. 149.

102 Art. XXXV GATT.

103 Internationale Handelsorganisation, Geschäftsführender Ausschuss (1950), Die Befreiung des Welthandels, Genf, S. 7. Vgl. zu den damaligen Zollreduktionen: WTO (2007), World Trade Report 2007, Genf, S. 181.

104 GATT (1952), BISD Vol. II, S. 33 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nahme der inzwischen außenhandelspolitisch autonom gewordenen Bundesrepublik Deutschland war im Rahmen des GATT besonders bedeutsam. Von den Industriestaaten standen damals noch Japan und die Schweiz dem GATT fern.

116 Als Auftakt zu den Torquay-Verhandlungen verlängerten die Vereinigten Staaten die Geltung ihres Handelsgesetzes bis zum 12. Juni 1951. Zudem widerrief der US-Kongress im Jahr 1949 die ein Jahr zuvor verfügten «Peril point provisions», wogegen die «Escape clause» weiterhin in Kraft verblieb, wenn auch durch die Zollkommission sehr extensiv angewandt.[105]

117 Der Widerstand der Commonwealth-Länder gegen eine Preisgabe ihrer Handelspräferenzen hatte zur Folge, dass zwischen Großbritannien, Australien und Neuseeland einerseits und den USA andererseits keine Zollsenkungen zustande kamen. Vor Beginn der Konferenz versicherte der Präsident der englischen Handelskammer dem Unterhaus, die Delegation werde nicht zulassen, dass die Struktur des Commonwealth geschwächt werde. Die Folgen dieser Haltung waren unverkennbar. Die USA hielten mit Zollzugeständnissen zurück, die gemäß Meistbegünstigungsprinzip auch den Commonwealth-Staaten zugute gekommen wären. Somit stand die Runde von Torquay im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Welthandels von Anfang an unter keinem guten Stern.[106] Die Zollverhandlungen beschränkten sich auf knapp 10 Prozent des totalen Güterhandels der Vertragspartner. Insgesamt wird der in Torquay erzielte Abbau der Zölle, ebenfalls handelsgewichtet, auf knapp 3 Prozent des damaligen Zollniveaus geschätzt.[107]

118 Die Erfolge der Torquay-Runde bestanden darin, dass die in Genf und Annecy ausgehandelten Zollsenkungen, die am 1. Januar 1951 ausgelaufen wären, um drei Jahre verlängert wurden. Einen wertvollen Beitrag leistete die Torquay-Runde auch in administrativer Hinsicht. Die Ablehnung der ITO durch die USA erforderte eine Neuausrichtung der GATT-Administration. Die Erstarkung der GATT-Verwaltung erfolgte über den Ausbau des GATT-Sekretariats und die Schaffung des «intersessionalen» Ausschusses, der Anfang der Sechzigerjahre zum sogenannten GATT-Rat führte.

119 Die Torquay-Verhandlungen verliefen nach wie vor bilateral. Das zahlenmäßige Anwachsen der Vertragspartner und die relativ breite Produktpalette erforderten an die 500 Einzelverhandlungen, im Gegensatz zu 120 bis 140 in den vorangegangenen Runden.[108]

2.3.4 Die vierte GATT-Runde: Genf 1955/56

120 Kurz nach der «Review Session 1955» lud das GATT zu einer vierten Verhandlungsrunde ein. Die unter dem Namen «Allgemeine Zollkonferenz» durchge-

105 Zu «Peril point provision» und «Escape clause» vgl. Rz. 13.

106 Vgl. *K. Kock* (1969), S. 71.

107 *J.W. Evans* (1971), S. 12.

108 Internationale Handelsorganisation, Geschäftsführender Ausschuss (1950), Die Befreiung des Welthandels, Genf, S. 9.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

führten Verhandlungen dauerten vom Januar bis Mai 1956. Insgesamt unterzeichneten 22 Staaten die Ergebnisse. An der Allgemeinen Zollkonferenz 1956 nahm erstmals auch die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montanunion), stellvertretend für ihre Mitgliedstaaten Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande, teil.[109]

121 Die tatsächlichen Verhandlungsergebnisse der vierten GATT-Runde sind mit einem durchschnittlichen handelsgewichteten Zollabbau von 2 bis 3 Prozent ebenfalls knapp ausgefallen.[110] Dabei ist nicht zu übersehen, dass vor und nach der Runde verschiedene Länder bedeutsame Zollsenkungen durchgeführt haben. So nahm beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1955 die Zollsätze für gewerbliche und industrielle Importgüter von 1 bis 16 Prozent um 20, diejenigen zwischen 17 und 27 Prozent um 25 und diejenigen über 27 Prozent um 21 Prozent zurück. Gemäß GATT-Bericht erfolgten die deutschen Zollreduktionen vor allem zur Bekämpfung der Inflation sowie in der Absicht, das Gleichgewicht zwischen Importen und Exporten zu verbessern. Keinen oder einen nur unwesentlichen Zollabbau erfuhren die deutschen Agrargüterimporte.[111]

122 Manche Vertragspartner reduzierten Mitte der Fünfzigerjahre die Importzölle zur Verbesserung ihrer Nahrungsmittelversorgung. Chile beispielsweise senkte die Importabgaben auf Butter und Fette um 50 Prozent und setzte für ein Jahr die Importzölle auf Fleisch aus Argentinien aus. Costa Rica baute unter anderem die Einfuhrzölle auf Getreideprodukten und Zucker ab. Frankreich gewährte zollfreie Importquoten für Olivenöl, Italien öffnete die Grenze für Weizen usw.

123 Die Verhandlungen mit der Hohen Behörde der EGKS führten zu Zollzugeständnissen auf Eisen- und Stahlprodukten in den Beneluxstaaten, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien.

124 Schätzungen und Berechnungen kommen zum Schluss, dass die USA in der ersten Zollrunde mehr Konzessionen machten, als ihnen gewährt wurden. Die Absicht der USA war offensichtlich, die übrigen Vertragspartnerstaaten auf die Prinzipien ihrer bisherigen Außenhandelspolitik einzustimmen und das von ihnen vorgeschlagene Welthandelskonzept zu verwirklichen. In den folgenden drei Runden hielten sich die Vereinigten Staaten jedoch eher zurück. Sie empfingen somit in der zweiten, dritten und vierten Runde mehr, als sie zu geben bereit waren. Viele Konzessionen der zweiten bis vierten Handelsrunde galten als «GATT-Eintrittspreis» für neue Vertragspartner.[112]

---

109 Der Vertrag über die Gründung der EGKS stammt aus dem Jahr 1951 und ist im Jahr 2002 ausgelaufen beziehungsweise in die EU integriert worden.

110 *J.W. Evans* (1971), S. 12.

111 GATT (1957), International Trade 1956, Genf, S. 195.

112 Vgl. *F.V. Meyer* (1978), S. 139 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.5 Die fünfte GATT-Runde: Dillon-Runde 1961/62

Der Anstoss zu einer neuen Zollrunde ging 1958 vom Genfer Ministertreffen aus. **125**
Die US-amerikanische Delegation unter der Leitung von Unterstaatssekretär *Douglas Dillon* wartete mit dem Vorschlag auf, die geltenden US-Zölle um 20 Prozent zu senken. Die Vereinigten Staaten reagierten mit diesem Angebot auf die von ihnen befürchtete Diskriminierung der USA durch die von der EWG geplante Zollunion. Großbritannien und andere europäische Staaten verfolgten vorerst ihre eigenen Pläne. Sie versuchten, die vonseiten der EWG zu erwartenden Zollprobleme über die Schaffung einer «Großen Freihandelszone» im Rahmen der OECD zu lösen. Erst als Frankreich diesem Plan eine Absage erteilte, interessierten sich die europäischen Nicht-EWG-Staaten wieder für GATT-Verhandlungen. Ihr Ziel war, analog zu jenem der USA, die durch den EWG-Einheitszoll zu erwartenden Nachteile zu beseitigen.

Vor allem drei Themen standen auf der Tagesliste der fünften GATT-Runde: **126**
Zollverhandlungen mit den Mitgliedstaaten der EWG gemäß Art. XXIV.6 GATT (Kompensationsverhandlungen), allgemeine Zollverhandlungen im Sinne von Art. XXVIII GATT unter besonderer Berücksichtigung der Probleme der Nicht-Industriestaaten und Verhandlungen mit Ländern, die einen GATT-Beitritt beantragt hatten.

Der 1957 von den Beneluxstaaten (die Beneluxstaaten bildeten bereits eine **127**
Zollunion), der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien unterzeichnete Römer Vertrag sah die Errichtung eines gemeinsamen Zolltarifs als arithmetisches Mittel der in den vier Zollgebieten angewandten Sätze vor. Nach Auffassung der EWG-Mitgliedstaaten erübrigten sich weitere Gespräche über die Kompensation der Zölle, weil durch die Methode des arithmetischen Mittels Zollerhöhungen im einen Land durch Zollsenkungen im anderen Land kompensiert würden. Gegenteiliger Meinung waren die Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland sowie der Beneluxstaaten. Der neue Außenhandelstarif der EWG bringe ihnen zusätzliche Zollbelastungen im Handel mit den vormals Niedrigtarifländern. Ihr Interesse galt nicht dem durchschnittlichen Zollsatz der EWG, sondern den spezifischen Belastungen auf den Märkten der Bundesrepublik Deutschlands und der Beneluxländer. Gestützt auf Art. XXIV.5 und 6 GATT verlangten die betroffenen GATT-Partner entsprechende Kompensationsverhandlungen.[113] Schließlich lenkte die EWG ein und war bereit, bei etwa 200 Produktpositionen über einen Ausgleich zu diskutieren.

Die Tagesliste sah neben den kompensatorischen auch allgemeine Zollver- **128**
handlungen vor. Im Stil der früheren Verhandlungsmethode erstellten die einzel-

[113] Nach Art. XXIV.5 GATT setzt die Schaffung einer Zollunion voraus, dass die bei der Bildung einer Union eingeführten Zölle nicht höher oder einschränkender sind als die allgemeine Belastung durch Zölle und Handelsvorschriften vor der Bildung der Union.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nen Vertragsparteien Forderungslisten zuhanden der wichtigsten Handelspartner. Die Listen wurden unter sämtlichen GATT-Partnern ausgetauscht und bildeten die Basis bilateraler Absprachen. Nachdem die Verhandlungen über ein Jahr gedauert und sich die gegenseitigen Forderungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert hatten, schloss die Dillon-Runde 1962 mit einem enttäuschenden Schlussergebnis. Die durchschnittlich vereinbarte Zollermäßigung bezifferte sich auf knapp 1 Prozent.[114] Der einzige Lichtblick dieser GATT-Runde war das Zugeständnis der EWG, das Angebot einer zwanzigprozentigen Zollreduktion gegenüber den USA für eine künftige Handelsrunde aufrechtzuerhalten, unter der Voraussetzung reziproker Zugeständnisse vonseiten der USA und Wahrung des Besitzstandes der EWG-Agrarpolitik.[115]

129 Während der Dillon-Runde unterzeichneten Israel, Kambodscha und Portugal das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen.

130 Das dürftige Verhandlungsergebnis der fünften GATT-Runde hat verschiedene Gründe: Erstens fiel die Dillon-Runde in die ersten Jahre des Bestehens der EWG und der EFTA sowie in die Zeit, während der einzelne EFTA-Staaten Beitrittsgesuche an die EWG stellten. Für diese Länder genossen nicht die GATT-Verhandlungen Priorität, sondern die Neuordnung Europas. Zweitens befürchteten einzelne EWG-Partner, über Zugeständnisse an Drittstaaen ihre eigenen Integrationsbestrebungen zu unterlaufen. Ähnliche Erwägungen spielten auch in späteren GATT-Runden eine wichtige Rolle. Drittens arbeitete die US-Regierung zu jener Zeit an einem neuen Handelsgesetz, sodass man sich für den Erfolg des auslaufenden handelspolitischen Rechts nicht mehr stark machte. Auch hatten die «Peril point provisions» der USA dazu beigetragen, aus Rücksicht auf die eigene Industrie von weiteren Zollreduktionen abzusehen. Viertens erwies sich der bilaterale Konzessionsaustausch zunehmend als zu schwerfällig, um die Verhandlungen über eine längere Periode in Schwung zu halten. Ein effizienterer Verhandlungs-Modus wurde als notwendig erachtet.[116]

2.3.6 Die sechste GATT-Runde: Kennedy-Runde 1964–67

131 Zu Beginn der Sechzigerjahre stellten die Vereinigten Staaten mit Unbehagen fest, dass ihre technische und wirtschaftliche Vorherrschaft zunehmend gefährdet war. Der Sowjetunion gelang zu dieser Zeit die erste erfolgreiche Lancierung einer Weltraumrakete (Sputnik). Das Bruttoinlandprodukt der EWG-Mitgliedstaaten stieg Ende der Fünfziger- und Anfang der Sechzigerjahre jährlich um über 5 Prozent. Die entsprechenden Wachstumsraten der USA lagen zwischen 3 und 4 Prozent.[117] Zudem erhöhten sich die Währungsreserven der EWG-Staaten in den Jah-

114 *P. Gardner* (1966), S. 174.

115 Vgl. *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 174.

116 Eine detaillierte Begründung findet sich in: *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 174 f.

117 UN (1966), Yearbook of National Accounts Statistics 1965, New York, S. 467 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ren 1958 bis 1960 um 3,2 Mrd. US$, wogegen die USA in der gleichen Zeitspanne einen (Gold)-Reserveabfluss von 2,8 Mrd. US$ erlitten.[118] Die wirtschaftspolitische Bedrohung durch die EWG wurde in den Vereinigten Staaten umso stärker empfunden, als 1961 die Regierungen Großbritanniens und anderer europäischer Staaten den Beitritt zur EWG beantragten und die Dillon-Runde die Gefahr der Diskriminierung durch den gemeinsamen Außenhandelstarif der EWG nicht entschärft hatte. Die US-Amerikaner waren sich, wie *John W. Evans* sagt, ihrer passiven Rolle in weltwirtschaftlichen Belangen nicht gewohnt. Sie stimmten daher überein, dass etwas unternommen werden musste.[119]

132 Die US-Regierung unterstützte weiterhin die europäische Integrationsbewegung, mit dem Vorbehalt, dass sie das Freihandelsprinzip bewahre und den Westen nicht schwäche. Die zunehmende Erstarkung der EWG und der dauernde Goldabfluss aus den USA veranlassten aber den US-Präsidenten *John F. Kennedy*, auf die Notwendigkeit erhöhter Exportanstrengungen der USA und zusätzlicher Zollsenkungen der Handelspartner hinzuweisen.[120]

133 Wenige Wochen nach dem EWG-Beitrittsgesuch Großbritanniens begannen in den USA die Arbeiten an einem neuen Handelsgesetz mit zusätzlichen Verhandlungskompetenzen für die Regierung. Eine bloße Verlängerung des noch bestehenden Rechts wurde als unrealistisch und unwirksam gegenüber der gemeinsamen Wirtschaftsfront in Westeuropa beurteilt.[121] Unterstaatssekretär *George Ball* forderte im Hinblick auf die Handelsverhandlungen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zusätzliche Verhandlungskompetenzen. Dem US-Präsidenten soll das Recht zustehen, in einer völlig neuen Form zu verhandeln. Die USA dürfe es sich nicht leisten, die Verhandlungen auf einen letztlich bilateralen Konzessionsaustausch zu konzentrieren. US-Präsident *John F. Kennedy* unterbreitete dem «House Committee on Ways and Means» im Januar 1962, also bereits vor dem Abschluss der Dillon-Runde, den Entwurf des «Trade Expansion Act».[122]

134 Die wichtigsten Punkte des «Trade Expansion Act» von 1962 für die künftigen GATT-Verhandlungen waren: (1) die Ermächtigung des Präsidenten zur Führung und zum Abschluss von allgemeinen Zollverhandlungen im Rahmen des GATT und der EWG, (2) die Ausnahmebestimmungen für Produkte der nationalen Sicherheit sowie (3) das Recht zu staatlichen Kompensationsleistungen zugunsten von Unternehmen, die durch die Verhandlungsergebnisse benachteiligt werden.

135 Das «Trade Expansion Act» von 1962 ermächtigte den Präsidenten, in Verhandlungen mit den GATT-Partnern sämtliche US-Zölle innerhalb von fünf Jahren um 50 Prozent des Zollniveaus von 1962 abzubauen und Zölle, die das Niveau von 5 Prozent unterschritten, vollständig zu beseitigen.

---

118 IMF (1961), International Financial Statistics, XIV, 12, Washington DC, S. 24 f.

119 *J.W. Evans* (1971), S. 133.

120 *J.W. Evans* (1971), S. 135.

121 NYT vom 7.10.1961.

122 US Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. §§ 1801–1991, 76 Stat. 872.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

136 Das neue Handelsgesetz ermächtigte den US-Präsidenten zu spezifischen Verhandlungen mit der EWG. Zölle auf gewerblichen und industriellen Produkten, die zu 80 Prozent des Welthandels zwischen den USA und der EWG gehandelt werden, sollen vollständig aufgehoben werden, ebenso Zölle auf Agrarerzeugnissen, wenn dies der Förderung des amerikanischen Exporthandels diene. Auf die Zollbelastung der tropischen Produkte sei unter der Voraussetzung zu verzichten, dass die EWG die gleichen Erleichterungen auf nichtdiskriminierende Weise gewähre.

137 Zur Unterstützung der durch den Zollabbau betroffenen Industrien und Arbeiter waren Ergänzungsmaßnahmen vorgesehen. Die «Peril point provisions» fanden im neuen Handelsgesetz keine Weiterführung.

138 Der Kongress stimmte dem «Trade Expansion Act» im Jahr 1962 nach relativ geringfügigen Änderungen zu. Kurz darauf beschlossen die Minister der GATT-Partnerländer, eine neue Handelsrunde durchzuführen. Der Verhandlungsbeginn war auf Mai 1964 angesetzt.

139 Die neue US-Kompetenzregelung hatte für die US-Delegation den Vorteil, dass ihre Verhandlungsergebnisse im Bereich des Zolls vom Kongress nachträglich nicht infrage gestellt werden konnten. Ausgenommen von dieser Kompetenzdelegation waren indessen die nichttarifären Handelshemmnisse. Dies führte dazu, dass in den USA die in der Kennedy-Runde ausgehandelten Zoll-Ermäßigungen unmittelbar in Kraft traten, während die Aufhebung des sogenannten «American selling price-system»[123] und der Antidumpingkodex dem Kongress vorzulegen waren. Der Senat und das Repräsentantenhaus lehnten in der Folge beide Vorlagen ab.[124]

140 Die Hauptpunkte der neuen GATT-Runde waren: Abbau der Zölle auf gewerblichen und industriellen Handelsgütern, Öffnung der Agrarmärkte, Berücksichtigung der nichttarifären Handelshemmnisse und Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer.[125]

141 Zum Verhandlungsauftakt reichten die EWG, Finnland, Großbritannien, Japan und die USA sogenannte Negativlisten ein.[126] Andere Länder wie Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz verzichteten für den Fall eines zufriedenstellenden Konzessionsaustausches auf Negativlisten. Um die andauernden Verhandlungsschwierigkeiten im Agrarbereich zu überwinden, erstellten die

123 Gemäß «American selling price-system» gilt als Berechnungsbasis für die Zölle nicht der Einfuhrwert, sondern der Großhandelspreis im Inland.

124 Die Ablehnung des Antidumpingkodexes durch den Kongress machte die US-Zustimmung im Rahmen der Kennedy-Runde insofern zunichte, als in einer Konfliktsituation das US-Recht Vorrang hat. Über die Kompetenzdelegation zwischen US-Kongress und US-Regierung vgl. *I.M. Destler* (2005), S. 71 f.

125 Vgl. zum folgenden Abschnitt *F.K. Liebich* (1968), S. 10 ff.

126 Die Negativlisten enthalten die Ausnahmen einer allgemeinen Zollsenkung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

USA und die EWG in den Jahren 1965 und 1966 Positivlisten für Agrarprodukte.[127]

142 Die Handelsrunde wurde am 30. Juni 1967 abgeschlossen. Die Ergebnisse der Runde finden sich: (1) im Genfer Protokoll zum GATT von 1967, in dem sich die Signatarstaaten des GATT zum Abbau der vereinbarten Zollsenkungen in fünf Stufen bis 1972 verpflichten,[128] (2) in 34 Länderlisten[129] für Zollzugeständnisse mit den Angaben über die Höhe der Ausgangszölle und der entsprechenden Zollkonzessionen,[130] (3) im Zusatzabkommen über chemische Erzeugnisse,[131] (4) im Memorandum über die Grundzüge für Verhandlungen über ein weltweites Getreideabkommen,[132] (5) im Antidumpingkodex über die differenzierte Anwendung von Art. VI GATT[133] und (6) in den Beitrittsprotokollen zum GATT von Argentinien, Irland, Island, Jugoslawien, Polen, Schweiz[134] und Südkorea.[135]

143 Die im Agrarbereich vereinbarten Zollsenkungen beschränkten sich auf einzelne und zum Teil sehr bescheidene Zugeständnisse bei lebenden Tieren, Fleisch und Molkereierzeugnissen. Zollermäßigungen wurden auch auf Importen von Obst und Gemüse aus Entwicklungsländern gewährt, auf Positionen, denen handelsmäßig keine große Bedeutung zukommt.[136]

144 Keine GATT-Runde war in Bezug auf den Zollabbau so erfolgreich wie die Kennedy-Runde.[137]

---

127 Die Positivlisten enthalten jene Produkte, bei denen eine Zollsenkung vorgenommen werden kann.

128 GATT (1968), BISD 15th S, S.5 ff.

129 Nach *Ferdinand K. Liebich* weisen diese Listen darauf hin, «dass es sich im Endergebnis doch weitgehend um die Kodifizierung bilateral ausgehandelter nicht einheitlicher Zollzugeständnisse handelt». *F.K. Liebich* (1968), S. 11.

130 Zusammenstellung der Listen in: GATT (1968), BISD 15th S, S. 8.

131 GATT (1968), BISD 15th S, S. 8 ff.

132 GATT (1968), BISD 15th S, S. 18 ff.

133 GATT (1968), BISD 15th S, S. 24 ff.

134 Die Schweiz hatte aufgrund der GATT-Erklärung vom 22.11.1958 den Status eines provisorischen GATT-Partners (GATT (1959), BISD 7th S, S. 18 ff.) und beteiligte sich seither an sämtlichen GATT-Verhandlungen, insbesondere an den Verhandlungen im Rahmen der Kennedy-Runde. Die Beitritts-Verhandlungen zwischen den GATT-Partnern und der Schweiz erstreckten sich über die erste Hälfte der 1960er Jahre und endeten mit dem Beitrittsprotokoll vom 1.4.1966 und der vollen GATT-Vertragspartnerschaft der Schweiz ab 1.8.1966 (GATT (1966), BISD 14th S, S. 6 ff.).

135 Die Beitrittsprotokolle der aufgeführten Länder finden sich in: GATT (1968), BISD 15th S, S. 36 ff.

136 Eine detaillierte Zusammenstellung der Ergebnisse im Agrarbereich findet sich in: *F.K. Liebich* (1968), S. 139 ff.

137 Z.B. Berichterstattung in NZZ: «Noch nie war einer Zollkonferenz auch nur annähernd ein so gewaltiger Erfolg beschieden gewesen wie der Kennedy-Runde. Noch nie hatten so viele Industriestaaten und Entwicklungsländer an Zoll- und Handelsverhandlungen des GATT teilgenommen […].» NZZ, Nr. 2126 vom 16.5.1967.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 1: Kennedy-Runde: Senkung der Durchschnittszölle (handelsgewichtet) nach Ländern und Produktgruppen (in Prozenten)

Produktgruppen	EWG	USA	GB	Japan	Kanada	Schweden*	CH	Österreich
Ernährung	13	18	7	4	25	40	6	9
Getreide, Tabak	11	32	0	0	40	39	0	34
Rohstoffe	6	25	5	3	7	3	23	4
Brennstoffe etc.	5	0	11	1	12	2	0	13
Öle und Fette	10	7	3	30	2	6	5	0
Chemie	45	33	34	40	0	16	50	21
Halb- u. Fertigwaren	19	26	13	35	14	16	18	14
Maschinen und Verkehrsmittel	41	44	41	29	16	36	40	22
Sonstige Fertigwaren	33	28	39	41	18	25	25	24
Ernährung und Rohstoffe	8	16	7	3	15	16	8	9
Industrieerzeugnisse	31	31	28	34	14	26	31	20
Alle Waren	17	25	17	10	14	23	24	16

* Zollsenkungen berechnet aufgrund der effektiven und nicht der gesetzlichen Zölle.

Quelle: *Liebich, Ferdinand K.* (1968), Die Kennedy-Runde, Freudenstadt, S. 198.

145 Die Erfolgsmeldungen nach Abschluss der Kennedy-Runde vermögen jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Regierungen auch viele Probleme nicht oder nur teilweise zu lösten. Die Kennedy-Runde beschränkte sich weitgehend auf den Abbau von Zöllen, deren Niveau bereits niedrig war. Die nichttarifären Hemmnisse, deren Bedeutung stetig zunahm, standen nicht zur Diskussion. Die währungsbedingten Handelsstörungen wurden nicht angesprochen. Schließlich schlugen auch die Bestrebungen fehl, den Agrarmarkt in die Verhandlungen miteinzubeziehen. Weder die USA noch die EWG waren bereit, von ihrer gemeinsamen und gegenüber Drittstaaten protektionistischen Landwirtschaftspolitik abzuweichen. Um all diese ungelösten Probleme von Neuem aufzugreifen, war bereits am Ende der Kennedy-Runde von der Notwendigkeit einer neuen GATT-Runde die Rede.

2.3.7 Die siebte GATT-Runde: Tokio-Runde 1973–79

146 In den Jahren nach der Kennedy-Runde nahmen die weltwirtschaftlichen Spannungen zu. Die Erweiterung der EWG um Dänemark, Großbritannien und Irland, die Freihandelsverträge zwischen der EWG und den Mitgliedstaaten der sogenannten Rest-EFTA sowie die Abkommen zwischen der EWG und den Mittel-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

meeranrainern und vielen Ländern Afrikas bildeten nach Ansicht der USA eine handelspolitische Bedrohung für Drittstaaten. Auch der wachsende Protektionismus und die aggressive Exportpolitik Japans beschäftigten sowohl Europa wie die Vereinigten Staaten. Den Höhepunkt erreichten diese Unstimmigkeiten im Jahr 1971, als US-Präsident *Richard Nixon* «zur Stärkung des amerikanischen Dollars und zur Bekämpfung der Inflation und Arbeitslosigkeit», ohne vorherige Rücksprache mit den GATT-Partnern, eine Importsteuer einführte und die Dollarkonvertibilität in Gold aufhob.[138] Der Zollzuschlag wurde gleichen Jahres wieder aufgehoben, die Nicht-Konvertibilität des Dollars in Gold jedoch beibehalten. Die Neuformulierung der US-amerikanischen Außenhandelspolitik kam während dieser Jahre nur langsam voran. Binnenpolitische Probleme (Watergate), die Verhandlungen mit der Sowjetunion über die Gewährung der Meistbegünstigung und die Auswanderungsrechte sowie eine immer protektionistischere Ausrichtung des US-Kongresses verzögerten das Inkrafttreten des neuen Handelsgesetzes von 1974.[139]

Der vom US-Kongress verabschiedete **«Trade Act» von 1974** ermächtigte **147**
den Präsidenten, die Zölle von über 5 Prozent um maximal 60 Prozent des Niveaus vom 1. Januar 1975 abzubauen sowie die Zölle von fünf und weniger Prozent gänzlich aufzuheben.[140]

Die bereits vor dem Inkrafttreten des US-Handelsgesetzes eröffnete Tokio- **148**
Handelsrunde des GATT war teils eine Weiterführung der Dillon- und Kennedy-Runde, teils das Bestreben, sich vermehrt der nichttarifären Handelshemmnisse sowie der Währungs- und Rohstoffprobleme anzunehmen. Die Erklärung von Tokio hielt als wichtigste Verhandlungsziele fest: den Zollabbau, die Aufhebung der nichttarifären Handelshemmnisse sowie deren Unterstellung unter eine internationale Kontrolle, die Überprüfung des GATT-Schutzsystems, die Berücksichtigung des internationalen Agrarhandels unter Einbezug des Handels mit tropischen Erzeugnissen.[141] Dieser Katalog verdeutlicht, wie die Tokio-Runde das **Schwergewicht** von den Zoll-Verhandlungen auf die **Integration des Agrarhandels** und die **nichttarifären Handelshemmnisse** sowie Fragen des sogenannten «Neuen Protektionismus» und Festigung des GATT-Schutzsystems verlagerte.[142]

2.3.7.1 Verhandlungsprobleme

Im Verlauf der Tokio-Verhandlungen zeichneten sich vor allem drei Problem- **149**
bereiche ab: das Ungleichgewicht im internationalen Agrarhandel, die Zolltarif-Dis-

138 Vgl. US (1972), Economic Report of the President, Washington DC, 5. Kapitel.

139 Vgl. *W.F. Monroe* (1975), S. 52 ff.

140 US, Public Law 93-618 vom 3.1.1975 («Trade Act» von 1974), Sec. 101.

141 GATT (1974), BISD 20th S, S. 19 ff.

142 Einen Überblick über die in der Tokio-Runde behandelten Themen vermittelt das Organigramm der Tokio-Runde, wiedergegeben in: R. Senti (1986), S. 83. – Von «Neuem Protektionismus» ist im Zusammenhang mit den «freiwilligen Handelsabkommen» bzw. den «Selbstbeschränkungsabkommen» («voluntary agreements») die Rede.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

parität zwischen den USA und der EWG sowie die Schwierigkeit der Erfassung und Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse.

150 In der Botschaft zum US-Handelsgesetz von 1974 erklärte US-Präsident *Richard Nixon* (1969–1974), die US-Administration verzichte auf besondere Verhandlungskompetenzen im Agrarbereich. Die bestehenden Handelshemmnisse in der Landwirtschaft entsprächen jenen der Industrieprodukte und die allgemeinen Vorschläge zum Abbau der handelsverzerrenden Maßnahmen seien demzufolge für den Handel mit jedwelchen Waren gültig.[143] Im Gegensatz zu den USA hielt die EWG fest, die Grundsätze ihrer gemeinsamen Agrarpolitik dürften «nicht in Frage gestellt werden».[144] Die europäische Haltung fand in der Tokio-Erklärung ihren Niederschlag in der Feststellung, dass für die Landwirtschaft eine separate Verhandlungsmethode anzustreben sei, welche «die Besonderheiten und Probleme auf diesem Gebiet berücksichtige».[145] Als besondere Merkmale des Agrarsektors bezeichnete die EWG «das allgemeine Bestehen einer Unterstützungspolitik, deren internen und externen Aspekte unweigerlich miteinander verbunden [seien], sowie die Unsicherheit der Weltmärkte».[146] Der Welt-Agrarhandel für Getreide, Milchprodukte und Fleisch sei über Warenabkommen zu regeln. Das Getreideabkommen habe eine gegenseitige Kaufs- und Verkaufsverpflichtung innerhalb bestimmter Preisbandbreiten sowie Bestimmungen zur Lagerhaltungs-Politik zu enthalten. Bei den Milchprodukten war die Rede von Höchst- und Tiefstpreisen und bei Fleisch von gegenseitigen Preisabsprachen.

151 Warum die USA für eine Liberalisierung des Handels mit Landwirtschaftserzeugnissen eintraten, während die EWG an der Beibehaltung und Stärkung ihrer protektionistischen Agrarmarktordnung festhielt, erklärt sich weitgehend aus der damaligen Struktur des Agraraußenhandels der beiden Partner. Die Agrarexporte hatten für die Vereinigten Staaten mit einem Anteil von bis zu 25 Prozent der gesamten Warenausfuhr eine ungleich größere Bedeutung als diejenigen der EWG mit einem Anteil von weniger als 10 Prozent. Die US-Agrarhandelsbilanz schloss während der Siebzigerjahre mit einem jährlichen Aktivsaldo von über 10 Mrd. US$ ab. Ohne Agrarexporte hätte die US-Handelsbilanz im Jahr 1975 einen Negativsaldo von 8,04 Mrd. US$, statt eines Überschusses von 1,22 Mrd. US$, und 1974 ein Minus von 14,73 Mrd. US$, statt eines Plus von 2,98 Mrd. US$, ausgewiesen. Der Import von agrarischen Gütern war für die Vereinigten Staaten von geringerer Bedeutung als für die EWG-Mitgliedstaaten. Er betrug etwa 13 Prozent der totalen Importe gegenüber rund 20 Prozent in der EWG. Die EWG übernahm damals rund einen Viertel der US-Agrarexporte, während die USA nur ein Zehntel der EWG-Agrarexporte einführten. Dieses handelspolitische Ungleichgewicht mag erklären, warum die Interessen der beiden Handelspartner während der da-

143 US (1973), The Message of the President, Washington DC, S. 9 f.
144 EG (1973), Bulletin, Beilage 2, Luxemburg, S. 10.
145 BBl 1979 III 225; vgl. auch GATT (1974), BISD 20th S, S. 19 ff., Ziff. 3(e).
146 EG (1973), Bulletin, Beilage 2, Luxemburg, S. 10.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

maligen GATT-Verhandlungen auf keinen gemeinsamen Nenner zu bringen waren.[147]

152 Im Verlauf der Verhandlungen wurden mehrere Methoden des Zollabbaus vorgelegt. Die US-Verhandlungsdelegation schlug die Zollsenkungs-Formel $y = 1.5x + 50$ für Zollsätze von 0 bis 6.66 Prozent vor (y = Zollsenkungsrate und x = geltender Zollsatz) und 60 Prozent für Zollsätze von über 6.66 Prozent. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft forderte, «die erheblichen Unterschiede zwischen den Zolltarifen der Industrieländer» zu berücksichtigen. Die mathematische Formel sei so zu wählen, dass im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung über die Senkung der Zolltarife eine Einebnung der strukturell bedingten Unterschiede erreicht werde.[148] Als Grundsatz habe zu gelten, dass höhere Zollsätze relativ stärker abzubauen seien als niedrigere. Ähnliche Vorschläge unterbreiteten im Verlauf der Verhandlungen auch Japan und die Schweiz. Schließlich einigten sich die Verhandlungsdelegationen auf den schweizerischen Vorschlag: Zollsenkungsrate $y = 100 – 100a / (a + x)$ (x = jeweiliger Zollsatz, a blieb noch zu bestimmen).[149]

153 Die EWG lehnte einen linearen Zollabbau nicht wegen der absoluten Höhe der zu reduzierenden Zölle ab. Vielmehr befürchtete sie, schon im Vorfeld ein wesentliches Druckmittel gegen jene US-Zolltarife zu vergeben, die zu den Spitzensätzen gehörten. Die Harmonisierung sei die einzige Lösung, so die EWG, «um zu vermeiden, dass gewisse Zolltarife nach einer erneuten Senkung in einigen Fällen so niedrig sind, dass die betreffenden Länder kaum mehr hoffen können, später die Senkung der hohen Zollsätze zu erreichen, die einige ihrer Partner aufrechterhalten könnten».[150]

154 Spätestens in der Tokio-Runde wurde ersichtlich, dass sich die bisherigen Verhandlungsmethoden zur Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse nicht eigneten und neue Wege gegangen werden mussten. Dies führte dazu, dass in der laufenden Handelsrunde anstelle von GATT-Vertragsänderungen Sonderabkommen (Kodizes) vereinbart wurden, die ausschließlich die zustimmenden Handelspartner verpflichteten. Der Weg über Sonderabkommen anstelle einer Änderung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens wurde gewählt, weil die zu einer Änderung des GATT notwendige Stimmenmehrheit von zwei Dritteln aller Vertragspartner für keinen der vorgeschlagenen Verhandlungsgegenstände erreicht worden wäre.[151] So entstanden die Abkommen über die Exportsubventionen, das

147 Vgl. *R. Senti* (1975), S. 211 ff.

148 EG (1973), Bulletin, Beilage 2, Luxemburg, S. 7 f.

149 Eine grafische Übersicht der Vorschläge, ergänzt durch die einzelnen Zollsenkungsformeln, findet sich in: *R. Senti* (1986), GATT, S. 86.

150 EG (1973), Bulletin, Beilage 2, Luxemburg, S. 8.

151 Art. XXX GATT erfordert Einstimmigkeit für Änderungen von Teil I des GATT sowie von Art. XXIX und XXX GATT: «[…] andere Änderungen dieses Abkommens treten für die Vertragsparteien, die sie annehmen, in Kraft, sobald sie von zwei Dritteln der Vertragsparteien angenommen sind, und danach für jede andere Vertragspartei nach Annahme durch diese».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Antidumping, die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen, die Zollwertbestimmung, das Einfuhrlizenzverfahren sowie den Handel mit Milcherzeugnissen und Rindfleisch.

2.3.7.2 Verhandlungsergebnisse

155 Der vorgenommene Zollabbau bei gewerblichen und industriellen Erzeugnissen wird auf einen Drittel sämtlicher Zollbelastungen (berechnet aufgrund des Zollaufkommens) oder auf 38 Prozent des arithmetischen Mittels sämtlicher Tarifpositionen geschätzt. Die durchschnittliche Zollbelastung nahm von 10 auf rund 6.5 Prozent ab. Der Zollabbau variierte je nach Verarbeitungsstufe. Bei den Rohstoffen war er, absolut betrachtet, nicht von Bedeutung. Viele Rohprodukte waren ohnehin schon zollfrei oder wiesen minimale Zollbelastungen auf. Stärker ins Gewicht fielen die Zollreduktionen bei Halbfertig- und Fertigfabrikaten. Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die in der Tokio-Runde ausgehandelten Zollsenkungen.

Übersicht 2: Zollsätze vor und nach der Tokio-Runde

		Durchschnittliche Zollsätze		
		Vor der Tokio-Runde	Nach der Tokio-Runde	Reduktion in %
Rohprodukte	gew.	0,8	0.4	52
	a.D.	2.6	1.7	36
Halbfertigfabrikate	gew.	5.8	4.1	30
	a.D.	9.7	6.2	36
Fertigfabrikate	gew.	10.3	6.9	33
	a.D.	12.2	7.4	39
Industrieprodukte total	gew.	7.2	4.9	33
	a.D.	10.6	6.5	38

gew.: handelsgewichteter Durchschnitt.
a.D.: arithmetischer Durchschnitt der Tarifzeilen.

Quelle: *GATT* (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 120. Diese Angaben beziehen sich auf die EWG-Mitgliedstaaten sowie auf Finnland, Japan, Kanada, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz und die USA.

156 Der höchste Zollabbau erfolgte in den Produktionsbereichen nicht elektrische Maschinen, Holzerzeugnisse, Chemikalien und Transportwesen. Unterdurchschnittliche Reduktionen erfuhren die Handelsgüter Bekleidung, Textilien, Leder und Gummiwaren.

157 Die vereinbarte Senkung war von Zollposition zu Zollposition und je nach Ursprungsland verschieden. Gemäß folgender Übersicht erfuhren 62 Prozent der

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zollpositionen eine Reduktion von 0,1 bis 40 Prozent, wobei der Zollabbau für Produktgruppen mit Zöllen zwischen 15.1 und 25 Prozent knapper ausfiel als jener der übrigen Positionen. Ein Zollabbau von 40.1 bis 100 Prozent erfolgte für 25 Prozent der Zollpositionen. Keine Zollermäßigung ergab sich für 13 Prozent der Zollpositionen.

Übersicht 3: Zollabbau je nach Tarifniveau

Zollreduktion in der Tokio-Runde 1973–79	**Ursprüngliches Zollniveau vor der Tokio-Runde**					
	bis 5%	5.1–10%	10.1–15%	15.1–25%	über 25%	Total
0,1–40%	63	69	62	41	63	62
40,1–100%	19	18	33	42	19	25
Keine	18	13	5	17	18	13
Total	100	100	100	100	100	100
(Import in Mrd. US$)	(32.0)	(43.3)	(32.3)	(17.4)	(4.3)	(129.3)

Quelle: Zusammengestellt aufgrund der Daten in: *GATT* (1979), The Tokyo Round of Multilateral Negotiations, Genf, S. 119.

158 Als **schwierig** erwiesen sich die **Verhandlungen im Agrarhandelsbereich**. Die unterschiedlichen Interessen der GATT-Partner brachten die Gespräche ins Stocken. Um aus dieser Patt-Situation auszubrechen, einigten sich die Delegierten 1977 auf Sonderabkommen.[152] Im Mittelpunkt der Diskussion stand der Handel mit Getreide, Milchprodukten und Fleisch. Die Erörterung der Getreidefragen übernahm der internationale Weizenrat. Über den Handel mit Milchprodukten und Fleisch kamen zwei Sonderabkommen im Rahmen des GATT zustande, die, wie bereits erwähnt, später ins WTO-Vertragswerk aufgenommen und auf Ende 1997 außer Kraft gesetzt wurden.

159 Die Verhandlungspartner der Tokio-Runde verlangten eine ständige Arbeitsgruppe zur Behandlung von Landwirtschaftsfragen. Die Antwort auf diese Forderung war die im Jahr 1978 geschaffene «Framework-Gruppe für Agrarwirtschaft». Ihr Ziel war, «innerhalb eines geeigneten Beratungsrahmens eine aktive Zusammenarbeit im Landwirtschaftsbereich zu entwickeln».[153]

160 In der Tokio-Runde ist es – sieht man von der Antidumpingregelung der Kennedy-Runde ab – **erstmals gelungen, in einem breiteren Rahmen nichttarifäre**

152 Zwischen einzelnen Ländern kam es auch zu bilateralen Absprachen. Vgl. z.B. Vereinbarung zwischen den USA und der Schweiz betreffend Käse, in: BBl 1979 III 562 ff.

153 Vgl. BBl 1979 III 514. GATT (1919), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 35 f. und 147.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Handelshemmnisse einer gemeinsamen Ordnung zu unterstellen. Gegenstand dieser Abkommen sind die Subventionen und die Ausgleichsmaßnahmen, die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen, die Ermittlung des Zollwerts, die Einfuhrlizenzverfahren, die Konsultationen sowie das Streitschlichtungsverfahren.

161 Das Hauptergebnis der Tokio-Runde zugunsten der **Entwicklungsländer** ist die Schaffung der rechtlichen Basis ihrer **Sonderstellung im GATT**.[154] Die damals beschlossene Ermächtigungsklausel *(«Enabling Clause»)* sieht in Ziff. 1 der Vereinbarung vor, dass «[u]ngeachtet des Artikels I des Allgemeinen Abkommens (GATT) […] die Vertragsparteien den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren [können], ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren».[155] Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Ermächtigungsklausel die im allgemeinen Präferenzensystem vorgegebene zeitliche Befristung der Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer aufhebt. Trotzdem erfüllte die Tokio-Runde die Erwartungen der Dritten Welt nicht.[156] Viele Alternativvorschläge der Vertreter der ärmeren Länder blieben bei der Abfassung der Zusatzabkommen über nichttarifäre Handelshemmnisse unberücksichtigt. Die Delegationen waren sich einig, die Verhandlungen über den speziellen Schutz der schwachen Staaten fortführen zu müssen.[157]

3 Die achte GATT-Runde und die WTO

162 Ende der Sechziger- und Siebzigerjahre des letzten Jahrhunderts ging das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen aus der Kennedy- und der Tokio-Runde als Garant einer (relativ) liberalen Welthandelsordnung hervor. Anfang der Achtzigerjahre aber stellte die ins Schlingern geratene Weltwirtschaft die Verhandlungsergebnisse der vorangehenden Handels-Runden und damit das GATT als handelspolitisches Regelsystem in zunehmendem Maße in Frage.

163 Die im Jahr 1980 einsetzende Wirtschaftskrise, verbunden mit rückläufigen Import- und Exportzahlen, wachsenden Handelsbilanz- und Budgetdefiziten sowie steigender Arbeitslosigkeit, führte in vielen Ländern zu einer erneuten Anhebung der Zölle und einem vermehrten Einsatz von nichttarifären Handelshemmnissen in Form von Importquoten und Selbstbeschränkungsabkommen. Damit einher ging die immer deutlichere Kritik an der Wirkungslosigkeit des GATT und der im GATT ausgehandelten Vereinbarungen.[158]

---

154 GATT (1980), BISD 26th S, S. 203 ff.

155 In Übereinstimmung mit Art. XXXVI ff. GATT.

156 GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 155.

157 Auf einzelne Probleme der Entwicklungsländer und die «Enabling Clause» wird in Rz. 709 ff. eingetreten.

158 Die Ministererklärung von 1982 beginnt mit der Feststellung, «that the multilateral trading system, of which the GATT is the legal foundation, is seriously endangered».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

164 Das GATT-Sekretariat warnte die Regierungen vor der Verfolgung von Partikularinteressen. Sektorielle Lösungsansätze stünden einer kohärenten Welthandelspolitik entgegen und seien mit Einbußen bei der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, mit Wohlstandsverlusten und mit steigender Arbeitslosigkeit verbunden. Die im Vergleich zum Sozialprodukt überproportionale Erhöhung der Exportsubventionen verunmögliche ein weltweites Wirtschaftswachstum. Der herrschenden Vertrauenskrise könne allein durch eine Öffnung der Märkte begegnet werden.[159]

165 Im **September 1986** haben sich die Handelsminister der GATT-Partner in **Punta del Este (Uruguay)** für die Schaffung einer **neuen Welthandelsordnung** ausgesprochen. In Erinnerung an diesen Entscheid, sind die in den Jahren 1986–93 durchgeführten Verhandlungen unter dem Namen «Uruguay-Runde» in die Geschichte des GATT bzw. der WTO eingegangen. Die Uruguay-Runde ist in formeller und materieller Hinsicht ein Neubeginn, formell über die Schaffung einer eigenständigen internationalen Organisation anstelle des bisherigen provisorischen GATT-Vertrags, und materiell, indem neben dem Güterhandel auch der Dienstleistungshandel und die handelsbezogenen Aspekte der geistigen Eigentumsrechte erfasst und zusätzliche Abkommen über den Agrar- und Textilhandel, die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften sowie die Investitionsmaßnahmen abgeschlossen worden sind.[160]

GATT (1983), BISD 29th S, S. 9. Am Davos Symposium 1988 fiel die Bemerkung: «The GATT is dead» (*Lester Thurow*), zit. nach: *J. Bhagwati* (1991) u.a., S. 7 (ein Urteil, das «völlig daneben» ist, wenn man die bisherigen Erfolge des GATT – zum Beispiel den weltweiten Zollabbau – beachtet).

159 Vgl. *A. Dunkel* (1982), S. 4. – In diesem Zusammenhang wird oft darauf hingewiesen, dass es bei der Gründung des GATT in den Vierzigerjahren und bei der Schaffung der WTO eines äußeren Drucks bedurfte, um etwas Neues entstehen zu lassen. In der Nachkriegszeit war es die im Krieg zerstörte Wirtschaft, die eine neue Welthandelsordnung forderte, in den Achtzigerjahren die immer spürbarer werdende Wirtschaftskrise, der rückläufige Außenhandel, die wachsenden Haushaltdefizite und die steigende Arbeitslosigkeit.

160 *Arthur Dunkel* (1932–2005), Generaldirektor des GATT von 1981 bis 1993, kommt das große Verdienst zu, das GATT aus den schwierigen 1980er-Jahren herausgeführt, offensichtliche Schwachstellen der geltenden GATT-Ordnung korrigiert, den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel und die Regelung der geistigen Eigentumsrechte in die Welthandelsordnung eingebracht und den provisorischen GATT-Vertrag in eine völkerrechtlich gesicherte internationale Welthandelsorganisation umgestaltet zu haben. Eine Würdigung von *A. Dunkel* anlässlich «zwanzig Jahre WTO» findet sich in: *R. Senti* (2015), Die Welthandelsorganisation – das Vermächtnis des Schweizers Arthur Dunkel, in: NZZ vom 20.1.2015, Nr. 15, S. 29.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.1 Das wirtschaftliche und politische Umfeld

166 In den Jahren 1960 bis 1970 betrug das jährliche Wirtschaftswachstum der Industriestaaten real 4.8 Prozent.[161] Im folgenden Jahrzehnt waren es noch 3.3 Prozent. Im Jahr 1980/81 folgten, nicht zuletzt durch die sogenannte «zweite Erdölkrise» bzw. die Verdoppelung der Erdölpreise ausgelöst, ein Einbruch auf 1.7 Prozent und im Jahr 1981/82 mit –0.2 Prozent eine Rezession. Eine analoge Entwicklung zeichnete sich in den Entwicklungsländern ab. Ihre Wachstumsraten, die während der Jahre 1960 bis 1980 zwischen 5.5 und 6 Prozent lagen, sanken zu Beginn der Achtzigerjahre ebenfalls auf null.

167 Einen ähnlichen Verlauf wie die Wachstumsraten des Sozialprodukts zeigen die damaligen internationalen Handelsströme. Die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten (nominal) betrugen in den Sechzigerjahren fast 10 und in den Siebzigerjahren sogar über 20 Prozent, mit einem Maximalwert von 26.3 Prozent im Jahr 1978/79. Der Einbruch folgte in den Jahren 1979 bis 1981. Die jährliche Wachstumsrate fiel in dieser Zeitspanne auf –1.5 Prozent, gefolgt von –6.4 Prozent im Jahr 1981/82. Die Handelsschwankungen waren in den Industriestaaten geringer als in der Dritten Welt. Die Entwicklungsländer verzeichneten in den Jahren 1978/79 noch einen Handelszuwachs von 38.4 Prozent und mussten im Jahr 1981/82 einen Negativwert von –12.8 Prozent hinnehmen.[162]

168 Der Anstieg des Erdölpreises bei rückläufigen Preisen für Industrieerzeugnisse schlug sich in den Handelsbilanzen der einzelnen Länder nieder. Die Industriestaaten erzielten im Jahr 1978 noch einen Handelsbilanzüberschuss von 30 Mrd. US$. Diesem Überschuss folgten im Jahr 1979 ein Defizit von 15 Mrd. und im Jahr 1980 ein Defizit von 45 Mrd. US$. In den wirtschaftlich schwachen Staaten (ohne Erdöl-Produzenten) wuchs das jährliche Handelsbilanzdefizit von gut 20 Mrd. US$ in den Jahren 1973–78 auf über 70 Mrd. US$ in den folgenden Jahren. Die Gegenposten fanden sich bei den Erdöl-Exportländern mit jährlichen Handelsbilanz-Überschüssen von bis zu 115 Mrd. US$.[163]

169 Verbunden mit dem rückläufigen Wirtschaftswachstum und dem sinkenden Außenhandel stieg die Arbeitslosenquote in vielen Ländern von rund 4 Prozent in den Siebzigerjahren auf über 10 Prozent zu Beginn der Achtzigerjahre.[164]

170 Der **rückläufige Handel** und die damit einhergehende Verunsicherung der Wirtschaftskreise während der ersten Achtzigerjahre erklären, warum **so kurz**

---

161 UN (1992), Handbook of international trade and development statistics, Supplement, New York, S. 422 f. Über den Verlauf der industriellen Produktion in den Vereinigten Staaten und in der EU vgl. GATT (1982), International Trade 1981/82, S. 90. Eine Übersicht über die Entwicklung des Erdölpreises findet sich in: GATT (1984), International Trade 1983/84, S. 23.

162 UN (1985), Handbook of international trade and development statistics, Supplement, New York, S. 14 f.

163 GATT (1982), FOCUS, Newsletter Nr. 16, Genf, S. 3 (mit weiteren Quellenangaben).

164 UN (1986), Statistical Yearbook 1983/84, New York, S. 87.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nach Abschluss der Tokio-Runde bereits **wieder der Wunsch nach neuen GATT-Verhandlungen aufkam**. Zum Teil ging die Initiative auf den Druck der Industrievertreter zurück, die an einer Erweiterung der Absatzmärkte interessiert waren, zum Teil auf die Regierungen, die damit ihre landesinternen Probleme anzugehen oder davon abzulenken versuchten.

3.2 Die Vorbereitungsphase

Die im Juni und Oktober 1981 tagende «GATT-Beratungsgruppe der Achtzehn»[165] machte den Vorschlag, im kommenden Jahre eine Ministerkonferenz einzuberufen mit dem Ziel: **171**

> «[…] to examine the functioning of the multilateral trading system and reinforce the common efforts of the contracting parties to support and improve the system for the benefit of all nations».[166]

Die Planung der Konferenz oblag dem dazu geschaffenen Vorbereitungsausschusses, der im Dezember 1981 die Arbeit aufnahm und im Frühjahr des folgenden Jahres eine provisorische Traktandenliste für die im Herbst 1982 vorgesehene Ministertagung vorlegte.[167] Als Schwerpunkte der Tagung waren vorgesehen: erstens handelspolitische Grundsatzerklärungen, in denen sich die Vertragspartner erneut zu einem offenen, multilateralen Welthandelssystem bekennen, und zweitens die Inangriffnahme von konkreten Problemlösungen mit fest vorgegebenen Fristen. **172**

Die Ministerkonferenz fand vom 22. bis 30. November 1982 in Genf statt und endete mit einer gemeinsamen Erklärung. Der Text weist eingangs auf die damalige Wirtschaftskrise hin, erwähnt die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Ergebnisse der Tokio-Runde und hält fest, dass die Welthandelsprobleme unter den gegebenen Rahmenbedingungen immer weniger im Alleingang der Länder gelöst werden können. In der Folge bekräftigen die Minister ihren Willen, die GATT-Verpflichtungen einzuhalten und vom Ergreifen restriktiver und GATT-widriger Handelspraktiken abzusehen. Besprochen wurden zudem die Verbesserung des GATT-Schutzsystems, die handelsmäßige Begünstigung der Entwicklungsländer, die Verbesserung des Streitschlichtungsverfahrens, die verstärkte Integration des Agrarhandels ins GATT-System sowie die Gewährung von Sonderbedingungen für den Handel mit tropischen Produkten. **173**

---

165 Die Beratungsgruppe der Achtzehn («Consultative Group of Eighteen») wurde am 11.7.1975 vom GATT-Rat geschaffen, um das GATT-Sekretariat zu unterstützen. Die letzte Tagung dieser Beratungsgruppe fand am 10.10.1987 statt. Anfänglich bestand die Beratungsgruppe aus folgenden Mitgliedern: Ägypten, Argentinien, Australien, Brasilien, EG, Kanada, Indien, Japan, Malaysia, Nigeria, Pakistan, Peru, Polen, skandinavische Länder, Schweiz, Spanien, USA und Zaire. In den folgenden Jahren wurden einige wenige Länder durch andere ersetzt. Vgl. die Berichte in: GATT, BISD.

166 GATT (1982), BISD 28th S, S. 15.

167 Ministererklärung vom 29.11.1982, veröffentlicht in: GATT (1983), BISD 29th S, S. 9 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

174 Sowohl vor wie während der Konferenz unterbreiteten die Vertreter der USA den Vorschlag, eine neue GATT-Runde einzuleiten, in der die Handelsposition der Dritten Welt, der internationale Agrarhandel und der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen besondere Beachtung zu finden hätten.[168] Für die Notwendigkeit einer stärkeren Integration der Entwicklungsländer sprach deren damalige Verschuldung.[169] Auf der Prioritätenliste der USA standen die Agrarexport-Probleme. Die US-Agrarexporte, die in den letzten Jahren stark angestiegen waren und zu Beginn der Achtzigerjahre fast einen Drittel des landwirtschaftlichen Einkommens ausmachten, stießen vor allem in Europa auf Handelshemmnisse. Der internationale Handel mit den Dienstleistungen schließlich, dem in den ersten GATT-Jahren kein großes Gewicht zukam, gewann im Lauf der Jahrzehnte an Bedeutung und erreichte in den Achtzigerjahren wertmäßig, je nach Berechnungsart, ein Ausmaß von über 20 Prozent des weltweiten Güterhandels.[170]

175 Die Entwicklungsländer und die EG wiesen die von den USA ergriffene Initiative, den Agrar- und Dienstleistungshandel neu zu regeln, zurück. Die Europäischen Gemeinschaften befürchteten einen Angriff auf ihren Agrarprotektionismus und ihre auf Hochtechnologie ausgerichtete Industriepolitik.[171] Und die Dritte Welt sah im Einbezug der Dienstleistungen eine weitere Stärkung der Industriestaaten und ein Ablenken von den eigentlichen Anliegen der wirtschaftlich schwachen Staaten, dem erleichterten Zugang zu den Märkten der Industriestaaten. Die ablehnende Haltung der GATT-Partner gegenüber ihren neuen Verhandlungsvorschlägen bewog die USA in den folgenden Jahren, im Alleingang Freihandelsverträge mit Israel (1986), mit Kanada (1989) sowie mit Kanada und Mexiko (NAFTA 1994) abzuschließen.[172]

176 In den Jahren 1983 und 1984 bemühte sich der GATT-Rat, die Ministerbeschlüsse vom November 1982 in die Tat umzusetzen. Ein neu geschaffener Agraraussschuss wurde beauftragt, Vorschläge zur Liberalisierung des Handels mit Landwirtschaftserzeugnissen auszuarbeiten. Eine weitere Arbeitsgruppe nahm eine Bestandsaufnahme der nichttarifären Handelshemmnisse vor.[173]

177 Im Spätherbst 1983 erteilte *Arthur Dunkel*, Generaldirektor des GATT, einer Expertengruppe unter der Leitung von *Fritz Leutwiler*, den Auftrag, eine Situationsanalyse vorzunehmen und Vorschläge über das weitere Vorgehen im Rahmen

168 Vgl. US Mission Genf (1982), Daily Bulletin Nr. 181 vom 24.9.1982, S. 8.

169 *B. May* (1994), S. 17.

170 GATT (1990), International Trade 1989–90, Vol. II, Genf, S. 3 f. Die ehemals an Güter gebundenen Dienstleistungen haben sich mit der technologischen Entwicklung immer mehr «verselbständigt» und damit ihren (statistischen) Eigenwert überproportional erhöht.

171 Vgl. *A. Falke* (1995), S. 278.

172 Vgl. *R.E. Baldwin* (1993), S. 91; *R. Senti* (1996), NAFTA, Zürich, S. 18 ff.

173 Vgl. GATT (1983), FOCUS, Newsletter Nr. 19, Genf, S. 1; GATT (1983), FOCUS, Newsletter Nr. 26, Genf, S. 1 und 3.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

des GATT auszuarbeiten.[174] *Arthur Dunkel* setzte alles daran, mit neuen Vorschlägen Bewegung in die Welthandelsordnung zu bringen.

178 Der im März 1985 veröffentlichte Bericht der Expertengruppe – in der Presse als Leutwiler-Bericht bezeichnet – schloss mit 15 Empfehlungen zum Miteinbezug des Agrar-, Textil- und Dienstleistungshandels in das GATT sowie zur Verbesserung der Subventionsordnung, der Schutzbestimmungen usw.[175] Die 13. Empfehlung nahm den an der Ministerkonferenz 1982 von den USA vorgetragenen Wunsch einer neuen Welthandelsrunde auf, deren Hauptziel die Stärkung des multilateralen Handelssystems und die weitere Öffnung des Weltmarkts sein müsse.[176]

179 Die Vertreter der US-Regierung hielten seit der Ministerkonferenz 1982 am Vorschlag einer neuen Verhandlungsrunde fest und benützten jede Gelegenheit, diesem Begehren Nachdruck zu verleihen. So erklärte der US-Außenhandelsminister *William E. Brock* im November 1984 in einem Vortrag in Washington DC, dass die Vereinigten Staaten ihr Ziel einer neuen Runde von multilateralen und bilateralen Handelsverhandlungen «aggressiv» weiter verfolgen würden.[177] Mit der gleichen Überzeugung forderte *William E. Brock* an der OECD-Ministertagung vom November 1985: «We need multilateral negotiations, and we need them now.»[178] Die Haltung der USA ist vor dem Hintergrund der damaligen US-Binnen- und Außenhandelspolitik zu sehen. Während der Vorbereitungszeit des US-Handelsgesetzes von 1984 kam im Kongress wiederholt Kritik am GATT wegen seiner Beschränkung auf den Güterhandel auf. Der US-Präsident wurde im Sinne einer Neuausrichtung der US-Handelspolitik auf eine Strategie der Exportförderung von Dienstleistungen, Hochtechnologie und handelsbezogenen Investitionen verpflichtet. Die damit verfolgte Absicht war, gezielter gegen «unjustifiable» und «unreasonable» Praktiken der Handelspartner vorzugehen. Die Reagan-Administration war daher Mitte der Achtzigerjahre an internationalen Handelsverhandlungen und ganz besonders an einer Erweiterung der Welthandelsordnung auf die

---

174 Die sieben Experten des Leutwiler-Berichts sind: *Bill Bradley* (USA), *Pehr G. Gyllenhammar* (S), *Guy Ladreit de Lacharrère* (F), *Fritz Leutwiler* (CH, Vorsitzender) *Indraprasad G. Patel* (GB), *Mario H. Simonsen* (Brasilien) und *Sumitro Djojohadikusumo* (Indonesien).

175 Der Bericht erschien unter dem Titel «Trade Policies for a Better Future, Proposals for Action» (auf deutsch: «Welthandelspolitik für eine bessere Zukunft, Fünfzehn Empfehlungen»), Genf 1985 (im Folgenden als Leutwiler-Bericht (1985) zitiert).

176 Leutwiler-Bericht (1985), S. 54.

177 US Embassy Bern, Daily Bulletin Nr. 210 vom 7.11.1984, S. 5.

178 Zit. nach: Vortragstext vom 4.11.1985, zur Verfügung gestellt von der US-Botschaft, Bern. Diese Äußerung erfolgte vor dem Hintergrund der Drohung, dass die USA, falls nicht alle GATT-Vertragspartnerstaaten zu Verhandlungen bereit seien, Verhandlungen in einem kleinen Kreis von Ländern vorschlagen würden, was eine Aufspaltung des GATT in unterschiedliche Blöcke bedeutet hätte. Vgl. US Mission Genf, Daily Bulletin vom 26.3.1985, S. 13.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

drei genannten Wirtschaftsbereiche interessiert. Solche Verhandlungen hätten es der Exekutive erleichtert, dem Druck des Kongresses zu begegnen.[179]

180 In der Folge erklärte der Delegierte Indiens im Namen von 24 Drittweltstaaten, die Entwicklungsländer würden den Widerstand gegen eine Handelsrunde aufgeben, auch wenn damit die Asymmetrie der Handelsbeziehungen zwischen den wirtschaftlich starken und den wirtschaftlich schwachen Ländern nicht beseitigt werde. Die Runde habe sich ausschließlich auf den Güterhandel zu beschränken, auf Handelsgüter, die für die Entwicklungsländer von Bedeutung sind wie Textilien und tropische Produkte. Die Berücksichtigung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels lehnte die Dritte Welt bis kurz vor der Eröffnung der Handelsrunde ab.[180]

181 Unter dem anhaltenden Druck der Vereinigten Staaten, dem nachlassenden Widerstand der Europäischen Gemeinschaften und der Entwicklungsländer sowie dem Eingeständnis der Wirkungslosigkeit der Ministertagung von 1982[181] entschieden die VERTRAGSPARTEIEN in der Sondersession vom 30. September bis 2. Oktober 1985, die Vorbereitung für eine neue GATT-Runde aufzunehmen und der im folgenden Monat stattfindenden ordentlichen Session entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.[182]

182 Der endgültige Entscheid über die Durchführung der achten Welthandelsrunde fiel schließlich in der 41. Session des GATT vom 25. bis 28. November 1985. Die VERTRAAGSPARTEIEN beauftragten einen Vorbereitungsausschuss, bis Mitte 1986 Vorschläge für eine weitere Runde auszuarbeiten, um mit den Verhandlungen im Herbst 1986 zu beginnen.[183] In der Folge erarbeitete dieser Ausschuss zusammen mit dem GATT-Sekretariat die Themenliste der bevorstehenden Verhandlungen. Diese Liste bildete zu Beginn der Verhandlungen die Grundlage der Ministererklärung. Die Ministerkonferenz[184] nahm am 15. September 1986 ihre Arbeit in der Badestadt Punta del Este in Uruguay auf, daher der Name «Uruguay-Runde».[185]

---

179 Nach dem Sieg der Demokraten bei den Zwischenwahlen für den Senat im Jahr 1986 verschärften sich die Forderungen nach einer Neuausrichtung der US-Handelspolitik. Im Handelsgesetz 1988 kam es dementsprechend zu einer Neufassung und Verschärfung der Section 301. Eine Analyse der damaligen Situation in den USA findet sich in: A. Falke (1995), S. 271.

180 GATT (1985), FOCUS, Newsletter Nr. 34, Genf, S. 1 f.

181 Über die bescheidenen Erfolge der Ministertagung 1982 vgl. GATT (1985), FOCUS, Newsletter Nr. 34, Genf, S. 1.

182 GATT (1986), BISD 32nd S, S. 9.

183 GATT (1986), BISD 32nd S, S. 10.

184 In Punta del Este tagte keine «GATT-Konferenz», sondern eine «Ministerkonferenz» mit einem viel breiteren, nach bestimmten Kriterien zusammengestellten Teilnehmerkreis. An der Konferenz nahmen u.a. auch die Länder mit Beobachterstatus und verschiedene internationale Organisationen teil. Vgl. GATT (1986) FOCUS, Newsletter Nr. 40, Genf, S. 1.

185 GATT (1986), FOCUS, Newsletter Nr. 39, Genf, S. 1.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.3 Die Ministererklärung 1986

183 Die Ministererklärung vom 20. September 1986, das Ergebnis der vorausgegangenen Vorbereitungsarbeiten und der ministeriellen Beratungen, enthält das Programm der bevorstehenden Verhandlungen.[186] Es folgt eine zusammenfassende Aufzählung jener Punkte der Erklärung, die für die anschließenden Handelsverhandlungen von Bedeutung waren.

184 In der Präambel der Ministererklärung von Punta del Este beschließen die Minister, multilaterale Handelsverhandlungen (die Uruguay-Runde) einzuleiten. Zur Durchführung der Runde ist ein Ausschuss für Handelsverhandlungen (*«Trade Negotiations Committee»*, TNC) vorgesehen. Die Dauer der Verhandlungen wird auf vier Jahre festgelegt.

185 Die Erklärung unterscheidet zwischen zwei Teilen: Im ersten Teil beschließen die Minister, im Rahmen des geltenden GATT multilaterale Verhandlungen über den Güterhandel zu führen. Die handelsbezogenen Aspekte der geistigen Eigentumsrechte, die heute den dritten Pfeiler des WTO-Vertragswerks bilden, sind vorderhand ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen über den Güterhandel. Im zweiten Teil erklären sich die Minister als Vertreter der Regierungen bereit, den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel, analog zum Güterhandel, in die Welthandelsordnung aufzunehmen.

186 Abschnitt A des Teils I zählt die Ziele der Verhandlungen auf: (1) Die weitere Liberalisierung und die Ausdehnung des Welthandels zum Nutzen aller, insbesondere der wirtschaftlich schwachen Staaten: Die Verbesserung des Marktzugangs habe durch den Abbau oder die Beseitigung der Zölle, der mengenmäßigen Beschränkungen und anderer nichttarifärer Handelshemmnisse zu erfolgen. (2) Die Stärkung des GATT als multilaterales Handelssystem: Diese zweite Zielsetzung ist offensichtlich eine Reaktion auf die damals immer lauter werdende Kritik am Welthandelssystem. Im gleichen Sinne ist auch die dritte Vorgabe zu verstehen, nämlich (3) die Erhöhung der Fähigkeit des GATT-Systems, auf die Entwicklung des globalen wirtschaftlichen Umfelds zu reagieren: Dies habe durch eine erleichterte Strukturanpassung und den Ausbau der Beziehungen des GATT zu wichtigen internationalen Organisationen zu erfolgen. (4) Das Ergreifen von flankierenden Maßnahmen als Beitrag zur Verbesserung der Funktionsweise des internationalen Währungs- und Kreditsystems: Dieses letzte Ziel spricht unter anderem die Erleichterung von Investitionen in wirtschaftlich schwachen Staaten an.

187 Unter Abschnitt B «Allgemeine Verhandlungsgrundsätze» verlangt die Ministererklärung Transparenz und Einhaltung der allgemeinen GATT-Grundsätze (Meistbegünstigung, Inlandgleichbehandlung und Reziprozität). Die Vertragsparteien stimmen überein, dass die Entwicklungsländer weiterhin eine präferenzielle Behandlung ohne Abgeltung über Gegenleistungen erfahren.

---

186 Ministererklärung vom 20.9.1986, BISD 33rd S, S. 19 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

188 Abschnitt C befasst sich mit den sogenannten «Standstill»- und «Rollback»-Verpflichtungen. Die Vertragsparteien vereinbaren, dass sie ab Verhandlungsbeginn bis zum formellen Abschluss der Verhandlungen keine handelseinschränkenden oder handelsverzerrenden Maßnahmen ergreifen, die den GATT-Bestimmungen widersprechen oder die zum Ziel haben, die eigene Verhandlungsposition zu verbessern («Standstill»). Gleichzeitig verpflichten sie sich, alle GATT-widrigen handelseinschränkenden oder handelsverzerrenden Vorschriften bis zum Abschluss der Verhandlungen ohne Forderung auf Gegenleistung abzubauen («Rollback»).

189 Abschnitt D enthält die Liste der Verhandlungsthemen: Senkung des Zollniveaus unter besonderer Berücksichtigung der Zolltarifprogression mit steigendem Verarbeitungsgrad (Zolltarif-Eskalation), Beseitigung der nichttarifären, insbesondere der mengenmäßigen Handelshemmnisse, möglichst weitgehende Liberalisierung des Handels mit Rohstoffen und tropischen Erzeugnissen einschließlich der Zwischen- und Fertigprodukte, verstärkte GATT-Integration des Handels mit Textilien und Kleidern, Öffnung des Agrarmarkts, Verbesserung der Disziplin beim Einsatz von Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Stärkung der Schutzmaßnahmen sowie besserer Schutz von handelsbezogenen Eigentumsrechten. Weitere Themen des Abschnitts D sind der Straffung des Verfahrens zur Streitschlichtung und der Überprüfung der handelsbeschränkenden und handelsverzerrenden Auswirkungen von Investitionsmaßnahmen gewidmet.

190 Abschnitt E handelt von der Funktionstüchtigkeit des GATT-Systems und der Überwachung des multilateralen Handelssystems, der Verbesserung der Effizienz und der Entscheidungsverfahren sowie dem Ausbau der Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen im Währungs- und Finanzbereich.

191 Die Abschnitte F und G regeln die Verhandlungsbeteiligung und die Organisation der Verhandlungen. Die Verhandlungen stehen allen Vertragsparteien des GATT, den Staaten mit provisorischer GATT-Partnerschaft sowie den Ländern, die bis zum 30. April 1987 ihre Absicht bekunden, dem GATT beizutreten, offen. Die Volksrepublik China beteiligte sich an den Verhandlungen. Der Antrag der Sowjetunion vom 12. August 1986, an der neuen Welthandelsrunde teilnehmen zu dürfen, wurde abgelehnt.[187] Zur Organisation der Verhandlungen wird die sogenannte «Gruppe für Verhandlungen über Waren» eingesetzt.

192 Im zweiten Teil der Erklärung versprechen sich die Minister, Verhandlungen über den Handel mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen aufzunehmen. Das Ziel ist die Erarbeitung eines multilateralen Rahmens von Grundsätzen über den Handel mit Dienstleistungen. Ein solcher Rechtsrahmen habe indessen die nationalen Gesetze und Verordnungen sowie die Arbeiten anderer internationaler Organisationen zu respektieren. Die Verhandlungen seien von einer separaten Arbeitsgruppe *(«Group of Negotiations on Services»)*, in Zusammenarbeit mit dem GATT-Sekretariat, zu führen. Organisatorisch wurde diese Verhandlungsgruppe dem Ausschuss für Handelsverhandlungen unterstellt.

[187] Vgl. NZZ vom 10.9.1986, Nr. 209, S. 17.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.4 Der Verlauf der Uruguay-Verhandlungen

Der in Punta del Este lancierten Handelsrunde war eine Verhandlungszeit von **193**
vier Jahren mit Abschluss im Jahr 1990 vorgegeben. Die erste Halbzeit diente der Organisation der Verhandlungen, der Bildung von Arbeitsgruppen und der Analyse der anstehenden Probleme. Die nach zwei Jahren erstellte Zwischenbilanz war nicht ermutigend. In vielen Bereichen zeichnete sich weder eine klare Problemstellung noch eine gangbare Problemlösung ab. Keinen Verhandlungserfolg brachte auch die zweite Halbzeit. Die bestehenden Divergenzen, vor allem im Agrar- und Textilbereich, konnten nicht ausgeräumt werden. Somit war die für das Jahr 1990 anberaumte Konferenz in Brüssel zum Scheitern verurteilt. Um nicht die im GATT geschaffene Welthandelsordnung als solche zu gefährden, entschieden die Regierungen, die Verhandlungen weiterzuführen. Der **Durchbruch** gelang zwei Jahre später mit der **Beilegung des Ölsaatenkonflikts** zwischen den Vereinigten Staaten und den Europäischen Gemeinschaften (Blair-House-Abkommen). Der **offizielle Abschluss der Uruguay-Runde erfolgte am 15. Dezember 1993**. Die **Unterzeichnung der Verträge fand am 15. April 1994 in Marrakesch (Marokko)** statt. Die Mehrheit der WTO-Verträge **trat am 1. Januar 1995 in Kraft**.[188] Es folgt eine Zusammenfassung der Verhandlungen, aufgeteilt in drei Zeitabschnitte: die erste Halbzeit von Beginn der Verhandlungen im Jahr 1986 bis zur Zwischenkonferenz im Jahr 1988 in Montreal, die zweite Halbzeit von 1988 bis zur erfolglosen Konferenz in Brüssel im Jahr 1990 und die Verlängerung der Runde bis zum Abschluss der Verhandlungen im Jahr 1993.

3.4.1 Die erste Halbzeit

Die Durchführung der Uruguay-Runde oblag gemäß Beschluss vom 28. Januar **194**
1987 dem Ausschuss für Handelsverhandlungen (*«Trade Negotiations Committee»*, TNC), der Verhandlungsgruppe für Güter (*«Group of Negotiations on Goods»*, GNG) und der Verhandlungsgruppe für Dienstleistungen (*«Group of Negotiations on Services»*, GNS). Für die Durchsetzung der am 20. September 1986 in Punta del Este vereinbarten «Standstill»- und «Rollback»-Verpflichtung war ein spezielles Überwachungsgremium *(«Surveillance Body»)* verantwortlich.

Die GNG bildete vierzehn Arbeitsgruppen zur Behandlung des Güterhandels **195**
und die GNS eine Arbeitsgruppe zur Bearbeitung der Dienstleistungsfragen. Die Gruppenbildung entsprach weitgehend den in der vorangegangenen Ministerkonferenz angesprochenen Themenbereichen.[189]

---

188 Über die laufenden Verhandlungen orientierten u.a.: GATT, FOCUS, Newsletters, Genf, und GATT, Activities. Eine zusammenfassende Darstellung der zu Beginn der Verhandlungen anstehenden Probleme findet sich in: *J.M. Finger/A. Olechowski* (Hrsg.) (1987). Einen Rückblick auf die Verhandlungen bieten: *J. Croome* (1995) und *B. May* (1994).

189 Ministererklärung vom 20.9.1986, Abschnitt D.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

196 Verhandlungsthemen der einzelnen Arbeitsgruppen:

1. Gruppe: Zölle

Senkung oder Beseitigung der Zölle und Zolldisparitäten zwischen Rohstoffen und verarbeiteten Erzeugnissen (Abbau der Zoll-Eskalation).

2. Gruppe: Nichttarifäre Handelshemmnisse

Reduktion oder Aufhebung der nichttarifären Handelshemmnisse. Im Mittelpunkt der Bemühungen stehen die mengenmäßigen Handelshemmnisse. Zugeständnisse aufgrund der «Rollback»-Verpflichtung gelten nicht als Vorleistungen.

3. Gruppe: Tropische Produkte

Befreiung des Handels mit tropischen Produkten von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Erfasst werden sieben Produktgruppen: tropische Getränke (Kaffee, Kakao und Tee); Gewürze, Blumen und Pflanzen; Ölkuchen und Ölsaaten; Tabak, Reis und tropische Wurzeln; tropische Früchte und Nüsse; tropisches Holz und Kautschuk; Jute und Fasern.

4. Gruppe: Rohstoffe

Abbau oder Beseitigung der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse im Handel mit Rohstoffen und weiterverarbeiteten Rohprodukten.

5. Gruppe: Textilien und Bekleidung

Rückführung des Handels mit Textilien und Kleidern in die allgemeine Handelsordnung des GATT.

6. Gruppe: Landwirtschaft

Anerkennung der Notwendigkeit eines möglichst freien Agrarhandels nach den Grundsätzen des GATT, Verbesserung des Marktzutritts; Abbau der direkten und indirekten handelsrelevanten Agrarsubventionen; Minimierung der Handelshemmnisse im gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bereich.

7. Gruppe: GATT-Artikel

Überprüfung der geltenden GATT-Vorschriften mit Blick auf eine allfällige Revision von GATT-Bestimmungen.

8. Gruppe: GATT-Schutzklauseln

Überarbeitung der Schutzklauseln des GATT sowie der im GATT erlaubten Ausnahmen und vorgesehenen Schutzinstrumente.

9. Gruppe: Zusatzabkommen

Verhandlungen über die Anwendung und Verbesserung der in der Tokio-Runde beschlossenen Vereinbarungen über technische Handelshemmnisse sowie über Importlizenzen, den Zollwert, das öffentliche Beschaffungswesen und die Antidumpingpolitik.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

10. Gruppe: Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

Analyse von Art. VI und XVI GATT sowie den in der Tokio-Runde beschlossenen Zusatzabkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen im Hinblick auf die GATT-konforme Anwendung und ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel.

11. Gruppe: Streitschlichtung

Verbesserung und Stärkung des GATT-Streitschlichtungsverfahrens.

12. Gruppe: Schutz des geistigen Eigentumsrechts in der Handelspolitik

Erarbeitung von handelspolitischen Bestimmungen zu einem wirkungsvollen und angemessenen Schutz des geistigen Eigentumsrechts; Integration dieser Bestimmungen in die Welthandelsordnung.

13. Gruppe: Handelsbezogene Investitionsmaßnahmen

Überprüfung der geltenden GATT-Regeln unter dem Gesichtspunkt der internationalen Investitionstätigkeit; Erarbeitung neuer Regeln zur Beseitigung allfälliger Investitionshemmnisse.

14. Gruppe: Funktionsweise des GATT-Systems

Verbesserung des Meinungsbildungsprozesses und der Beschlussfassung im GATT mit stärkerem Einbezug der Minister; Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

15. Gruppe: Dienstleistungen

Begriffliche Abgrenzung und statistische Erfassung der internationalen Dienstleistungen; Schaffung eines multilateralen Vertragswerks, das – unter Respektierung des nationalen Dienstleistungsrechts – die Grundsätze eines möglichst freien, transparenten und offenen Dienstleistungshandels festhält und den internationalen Dienstleistungshandel fördert.[190]

197 Auf Antrag der Verhandlungsgruppe für Güter vom 28. Januar 1987 zuhanden des Ausschusses für Handelsverhandlungen entstand zudem ein Überwachungsgremium (*«Surveillance Body»)* zur Durchsetzung der «Standstill»- und «Rollback»-Verpflichtungen. Der TNC hat diesem Antrag stattgegeben. Das Überwachungsgremium nahm seine Arbeit Ende Februar 1987 auf.[191] Danach hatte jeder GATT-Partner die von ihm getroffenen Regelungen dem Überwachungsgremium

190 Die einzelnen Verhandlungsgruppen sowie ihre Zielsetzungen und Themenbereiche werden vorgestellt in: GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 43, Genf, S. 3 ff., und Nr. 44, S. 3 ff.

191 Der Text des Vorschlags findet sich in: GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 43, Genf, S. 2. Über die Zustimmung durch den TNC und die Aufnahme der Arbeit vgl. GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 44, Genf, S. 6.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mitzuteilen, das in der Folge die übrigen GATT-Partner informierte und Konsultationen zwischen den betroffenen Staaten organisierte.

198 Die einzelnen Arbeitsgruppen traten im Verlauf des Frühjahrs 1987 erstmals zusammen. Ihre Tätigkeit bezog sich zunächst auf die Ausleuchtung der Problemstellung und die Planung der Beratungen. Materielle Verhandlungen folgten im Verlauf des Jahres 1988. Die erklärte Absicht der Arbeitsgruppen war, eine Zwischenbilanz auf Ende 1988 zu erstellen. Die Halbzeitkonferenz fand am 7. und 8. Dezember 1988 in Montreal statt.

199 Die Montreal-Konferenz war kein Erfolg, teils wegen der Uneinigkeit in den Verhandlungsinhalten, teils wegen des damaligen politisch ungünstigen Umfelds in den USA und den EG.

200 Zu den Verhandlungsinhalten: Im Textilbereich zeigten sich die Verhandlungspartner nicht bereit, die ihnen im Multifaserabkommen (MFA) zugestandenen Handelsrestriktionen preiszugeben und einem Zeitplan zur Integration des Textilhandels in das GATT-System zuzustimmen. In der Agrarpolitik standen sich zwei Grundhaltungen gegenüber, die Forderung nach mehr Marktausrichtung und die Rechtfertigung des Agrarprotektionismus als Notwendigkeit einer sicheren Nahrungsmittelversorgung. Für die Öffnung des Agrarmarkts traten vor allem die Vereinigten Staaten und die Länder der Cairns-Gruppe[192] ein. Die EG verlangten einen restriktiveren Agrarhandel. Japan und Südkorea bestanden auf der Beibehaltung der nichttarifären Handelshemmnisse in Form von mengenmäßigen Importbeschränkungen. Bei der Behandlung der GATT-Schutzklausel schieden sich die Geister in Bezug auf die «Selectivity»: Die marktmäßig starken Handelspartner favorisierten die Idee einer nach Ländern selektiven Anwendung von Schutzmaßnahmen, wogegen die kleinen Staaten ein Festhalten am Prinzip der Nichtdiskriminierung forderten (aus Angst vor Einzelstrafmaßnahmen vonseiten der marktmäßig starken Handelspartner). Keine Einigung kam auch über ein handelspolitisches Fundament zum Schutz des geistigen Eigentumsrechts zustande. Die Industriestaaten verlangten eine Ausweitung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte, wogegen die wirtschaftlich schwachen Staaten sich mit sozial- und entwicklungspolitischen Argumenten für einen erleichterten Zugang zu den Ergebnissen von Forschung und Entwicklung einsetzten. Nicht erfolgreich war auch die Rohstoff-Gruppe. Zur Diskussion standen die Forderung nach Zollbindung, das «Einfrieren» der Exportsubventionen sowie der Abbau aller tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse im Verlauf von zehn Jahren. Zudem bestand

[192] Die Länder der Cairns-Gruppe forderten in erster Linie die Beseitigung der Agrarexportsubventionen. Der Cairns-Gruppe gehörten damals folgende 14 Länder an: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidschi, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay. Der Name «Cairns-Gruppe» stammt von der ersten Tagung dieser Länder in der Stadt Cairns (Australien) im Jahr 1986.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die Absicht, die staatliche Einflussnahme im Handel und in der Verarbeitung von Rohstoffen zu beseitigen bzw. zu mindern.

201 Etwas erfolgreicher waren die Arbeitsgruppen, welche die Sonderabkommen bearbeiteten. Sie konnten der Ministerkonferenz in Montreal Ende 1988 erste Vertragsentwürfe vorlegen.[193] Die ausgehandelten Vereinbarungen über den Zollabbau, über die Abschwächung der Zoll-Eskalation und über die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse traten am 1. Januar 1989 als Teil der Uruguay-Runde in Kraft. Ferner stimmten die Minister im Dezember 1988 und der GATT-Rat im April 1989 den von der Arbeitsgruppe über die Streitschlichtung unterbreiteten Änderungsvorschlägen zu. Die Anpassungen bezogen sich vornehmlich auf die Kürzung und Begrenzung der Verfahrenszeiten.[194]

202 Das politische Umfeld der Montreal-Konferenz war durch die Wahlen in den USA und die Reorganisation der Europäischen Kommission belastet.[195] Ein Monat vor der Konferenz fand in den USA die Präsidentenwahl statt. Ob US-Präsident *George Bush* die Handelspolitik seines Amtsvorgängers *Ronald Reagan* in der bisherigen Form weiterführe, war nicht sicher. Das Gleiche galt für die EG nach der Bekanntgabe, die Zuständigkeiten innerhalb der Europäischen Kommission würden neu verteilt.

203 Die in Montreal nicht beigelegten Differenzen wurden vom Ausschuss für Handelsverhandlungen in den ersten Monaten des Jahres 1989 erneut zur Diskussion gestellt. Im Bereich Textilien und Kleider einigte man sich darauf, die Handelsliberalisierung und die Aufhebung der MFA-Restriktionen weiterzuverfolgen. Im Agrarbereich bestand die Einigung im gegenseitigen Zugeständnis, die Agrarpolitik künftig stärker auf den internationalen Handel auszurichten. Längerfristig enthielt diese Zielsetzung eine weitere Öffnung der Agrarmärkte, den Abbau von Export-subventionen, die Umwandlung von nichttarifären Handelshemmnissen und Exportsubventionen in Zölle (Tarifizierung) sowie die Erarbeitung von Ausnahmebestimmungen für die wirtschaftlich schwächeren Staaten. Über alle Verhandlungsbereiche hinweg verpflichteten sich die Teilnehmer im Sinne der Ministererklärung von 1986, bis zum Abschluss der Verhandlungen auf die Einführung neuer und die Verschärfung bestehender Handelshemmnisse zu verzichten. Mit Bezug auf die Schutzklauseln bekräftigten die Vertragsparteien den Wunsch nach einem Abkommen, das an den Prinzipien des GATT festhalte und entsprechende Kontrollmöglichkeiten erlaube. Für die Ausarbeitung eines Abkommens sprach sich der Ausschuss für Handelsverhandlungen auch im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentumsrechts aus.

---

193 Eine Zusammenfassung der Verhandlungsergebnisse findet sich in: GATT (1989), GATT Activities 1988, Genf, S. 22 ff.

194 GATT (1989), GATT Activities 1988, Genf, S. 52 ff. und S. 152 ff. (Text der Vereinbarung).

195 Zu den politischen Aspekten der Konferenz vgl. *B. May* (1994), S. 24.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

204 Anfang April 1989 verabschiedete der Ausschuss für Handelsverhandlungen den endgültigen Zwischenbericht und erklärte die Montreal-Konferenz für geschlossen.[196] Damit konnten die Verhandlungen der Uruguay-Runde in den einzelnen Arbeitsgruppen weitergeführt werden.

3.4.2 Die zweite Halbzeit

205 Das TNC setzte sich zum Ziel, die Verhandlungen bis Ende 1990 abzuschließen. Geplant waren drei Etappen: Bereinigung der nationalen Vorschläge bis Ende 1989, Abschluss der Gruppenarbeiten und Ausformulierung der Vertragstexte bis Juli/August 1990 sowie Vorbereitung der Abschlusskonferenz auf Ende 1990.

206 *Arthur Dunkel*, Generaldirektor des GATT, stellte für die zweite Halbzeit der Uruguay-Runde folgende Programmpunkte in den Vordergrund: Abbau der Zölle um durchschnittlich 30 Prozent; Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse vor allem in den Bereichen Textilien, Rohstoffe und tropische Erzeugnisse; Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Welthandel mithilfe von Sonderregelungen für Subventionen, Antidumping und Ausgleichsabgaben; Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitik auf die Vorgaben des multinationalen Handelssystems in den Bereichen Landwirtschaft, im geistigen Eigentumsrecht und grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel; Langzeitreform der Landwirtschaft in den Industriestaaten; Neugestaltung der GATT-Schutzbestimmungen; Schaffung eines Vertragswerks für den internationalen Handel mit Dienstleistungen; Neuordnung des Welthandels auf eine Art, die für alle teilnehmenden Handelspartner, auch für die wirtschaftlich schwächeren, gewinnbringend ist.[197]

207 In die wieder aufgenommenen Verhandlungen wurden viele nationale Vorschläge eingebracht.[198] Die folgenden Ausführungen fassen die wichtigsten Ergebnisse des Verhandlungsverlaufs der Jahre 1989 und 1990 zusammen. Die detaillierte Darstellung der einzelnen Vorschläge und Anträge möge verdeutlichen, in welchen Bereichen das damalige GATT als besonders reformbedürftig beurteilt wurde.

3.4.2.1 Zölle

208 Die Europäischen Gemeinschaften und Japan schlugen Mitte Juli 1989 unabhängig voneinander vor, die hohen Zölle stärker und die niedrigen Zölle weniger stark

196 Vgl. Mid-Term Review: Final Agreement at Geneva, in: GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 61, Genf, S. 1 ff.

197 Ausführungen von *Arthur Dunkel* an der Europa-Amerika-Journalistenkonferenz vom 18.5.1989 in Annapolis, USA. Die Programmpunkte sind wiedergegeben in: GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 62, Genf, S. 3.

198 Über den Verlauf der Verhandlungen berichtete: GATT (1988 bis 1990), FOCUS, Newsletter, Genf; GATT (1990), GATT Activities 1989, Genf, S. 33 ff.; GATT (1991), GATT Activities 1990, Genf, S. 19 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zu senken (in Anlehnung an die Zollformeln der Tokio-Runde).[199] Gemäß EG sollten Zölle von über 40 auf 20 Prozent und Zölle unter 40 um 21 bis 50 Prozent zurückgenommen werden. Kanada schloss sich dieser Zollformel an, jedoch mit dem Vorbehalt, je nach Sensibilität der Produkte und wirtschaftlichem Stand des Landes unterschiedliche Durchführungszeiten anwenden zu dürfen. Die USA standen diesem Begehren skeptisch gegenüber. Sie verlangten länderweise Verhandlungen und einen Zollabbau von durchschnittlich 30 Prozent. Schließlich beugten sich die Verhandlungspartner dem machtpolitischen Druck der USA, verhielten sich aber bei der Ausarbeitung der Zolllisten sehr zögerlich. Von den rund 100 Verhandlungspartnern reichten nach mehrmaligem Erstrecken der Frist und wiederholter Aufforderung weniger als die Hälfte entsprechende Zolllisten ein. Trotzdem präsentierte die Zollgruppe auf Ende 1990 einen definitiven Vorschlag, über den entschieden hätte werden können, wären die übrigen Themenbereiche ebenfalls abschlussreif gewesen.

3.4.2.2 Nichttarifäre Handelshemmnisse

209 Die Arbeitsgruppe «Nichttarifäre Handelshemmnisse» befasste sich mit den Themenbereichen Ursprungsregeln und Versandkontrolle. Sie erarbeitete einen Abkommensentwurf über internationale Ursprungsregeln mit genauen Bestimmungen darüber, was unter einer «Ware aus dem Gebiet einer anderen Vertragspartei» zu verstehen ist. Die EG schlugen vor, die Kyoto-Konvention von 1973[200] als Vorlage der GATT-Regelung zu benützen. Die Parteien waren sich einig, die allgemeinen GATT-Grundsätze der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung in die neue Regelung aufzunehmen, präferenzielle Zugeständnisse hingegen (gemachte Zugeständnisse in Freihandels- oder anderen Präferenzzonen) auszugrenzen. Gleichzeitig entwarf die Arbeitsgruppe einen Vertrag über die Versandkontrolle. Inhalt dieses Vorschlags war die Nichtdiskriminierung von ausländischen Handelspartnern bei den Exportkontrollen, die Gleichbehandlung in- und ausländischer Händler, die Auskunftspflicht der kontrollierenden Stellen bei gleichzeitig vertraulicher Behandlung von Geschäfts- und Handelsdaten sowie die Vermeidung zeitlicher Verzögerungen bei der Kontrolle. Ende 1990 lagen die beiden Vertragsentwürfe zuhanden der Ministerkonferenz vor.[201]

3.4.2.3 Tropische Produkte

210 Im Handel mit tropischen Produkten ging es darum, die bisher gewährten Zugeständnisse produkt- und länderweise zu überprüfen und auszuweiten.[202] Die la-

199 Vgl. Rz. 208.

200 Internationales Übereinkommen zur Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren, abgeschlossen in Kyoto am 18.5.1973. Veröffentlicht in: SR 0.631.20.

201 Über den Verlauf der Verhandlungen vgl. *J. Croome* (1995), S. 189 ff.

202 Die Industriestaaten und einige Entwicklungsländer (Brasilien, Mexiko, Kolumbien und ASEAN-Staaten) haben die an der Montreal-Konferenz beschlossenen Zollre-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

teinamerikanischen und asiatischen Länder wiesen darauf hin, dass die Industriestaaten den Handel mit verarbeiteten tropischen Produkten oft mit Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen behindern. Sie forderten generell den Abbau der Zölle auf verarbeiteten tropischen Produkten um 75 Prozent, ergänzt durch die Aufhebung noch bestehender handelshemmender Importbelastungen. Im Verlauf der Jahre 1989 und 1990 versprachen Australien, Jugoslawien, Kanada, Malaysia, Mexiko und Südkorea, noch bestehende Zölle abzubauen. Im Herbst 1990 lagen insgesamt 48 Länderlisten mit entsprechenden Zusagen vor.

3.4.2.4 Rohstoffe

211 Die ersten Verhandlungen dieser Arbeitsgruppe bezogen sich auf die Forstwirtschaft und Fischerei sowie auf Mineralien und Metalle. In der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde folgte eine Ausweitung der Verhandlungen auf den Energiesektor. Meinungsverschiedenheiten bestanden zwischen den USA und den EG. Die Vereinigten Staaten verlangten, die Gespräche über die tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse bei Rohstoffen in die Arbeitsgruppen Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse zu verlagern. Nach Ansicht der EG waren die Rohstoffprobleme jedoch so spezifisch, dass eine eigenständige Arbeitsgruppe gerechtfertigt wäre. Nicht einig waren sich die Verhandlungspartner auch über die Verhandlungsweise. Die einen traten für eine einheitliche Zollsenkung ein, die anderen forderten länderweise Zugeständnisse. Letztlich einigte man sich auf Länderlisten. Im Verlauf der Verhandlungen kamen Probleme über den Zugang zu den Fischgründen und über die einzelstaatliche Rohstoffpolitik auf. Die EG verlangten eine Liberalisierung der Fischgründe und kritisierten zusammen mit den USA die Rohstoffpolitik jener Länder, in denen die Rohmaterialien für die einheimische Verarbeitungsindustrie staatlich verbilligt wurden. Die Arbeitsgruppe Rohstoffe war im Verlauf der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde nicht in der Lage, die Rohstoffmärkte weiter zu öffnen und zu liberalisieren. Viele Vertragsparteien zeigten sich über das magere Ergebnis der Verhandlungen enttäuscht.[203]

3.4.2.5 Textilien und Kleider

212 Der Zwischenbericht der Uruguay-Runde unterstreicht die wirtschaftlich große Bedeutung des internationalen Textilhandels und weist auf die Notwendigkeit hin, diesen Handelsbereich ins GATT-System zu integrieren. In den folgenden zwei Jahren trugen die einzelnen Ländervertreter mehrerer Lösungsmöglichkei-

---

duktionen im Bereich tropische Produkte (tropische Erzeugnisse, Rohstoffe und Textilien) vorzeitig auf den 1.1.1989 in Kraft gesetzt, unter der Voraussetzung, dass diese Konzessionen am Ende der Uruguay-Runde überprüft und den anderweitig erzielten Verhandlungsergebnissen neu angepasst würden. Vgl. BBl 1989 III 101 f f.

203 Vgl. GATT (1990) FOCUS, Newsletter Nr. 75, Genf, S. 7.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ten vor, ohne sich auf einen gemeinsamen Nenner zu einigen.[204] Die Europäischen Gemeinschaften machten den Vorschlag, das Multifaserabkommen durch ein GATT-Sonderabkommen abzulösen, einzelne Produktbereiche unverzüglich den GATT-Regeln zu unterstellen und andere Bereiche über Gesamtquoten zu bewirtschaften. Die Globalquoten seien in einer noch zu bestimmenden Übergangszeit aufzuheben. Der Schweizer Vorschlag sprach von Global- und Zollquoten, wobei dem einzelnen Land die freie Wahl der Quotenart zu überlassen sei. Eine andere Quotenregelung schlugen die Vereinigten Staaten vor und unterschieden zwischen Länder- und Globalquoten. Die Länderquoten seien jährlich um einen Zehntel zu kürzen, bei entsprechender Aufstockung der Globalquote, sodass nach zehn Jahren nur noch Globalquoten bestünden. Diese Regelung hätte aber, so die Kritik der Exportländer, zu einer erhöhten Konkurrenz allein zwischen den Lieferländern geführt, ohne den Protektionismus der Importländer abzubauen. Trotz der grundsätzlichen Einigkeit über die Notwendigkeit einer Stärkung des GATT-Systems und die Aufhebung des Multifaserabkommens kam bis zum Jahr 1990 kein Abkommen über den internationalen Handel mit Textilien und Bekleidung zustande. Die Industrieländer waren nicht bereit, kurzfristig auf den Schutz ihrer Textilindustrie zu verzichten. Die Lieferländer bzw. die Drittweltstaaten ihrerseits fürchteten eine zusätzliche gegenseitige Konkurrenz. Die Vertragspartner des MFA verlängerten den am 31. Juli 1991 auslaufenden Vertrag bis Ende 1993. Die Fristerstreckung erfolgte im Hinblick auf eine künftig zu erwartende allgemeingültige GATT-Regelung.[205]

3.4.2.6 Landwirtschaft

Der im April 1989 verfasste Zwischenbericht der Uruguay-Runde forderte das Erstellen eines «gerechten und marktorientierten Agrarhandelssystems».[206] Als Verhandlungsschwerpunkte erwähnt der Bericht drei Bereiche: **213**

(1) den Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse, die Beseitigung der exportrelevanten Subventionen, die Sonderstellung der wirtschaftlich schwachen Staaten und das Inkrafttreten der Verhandlungsergebnisse im Jahr 1991;

(2) die Verpflichtung, bis zum Abschluss der Verhandlungen im Jahr 1990 keine weiteren Handelsrestriktionen einzuführen (spezielle Erwähnung der «Standstill»-Vereinbarung)

---

204 Über den Verlauf der Textilverhandlungen vor und nach der Montreal-Konferenz vgl. *J. Croome* (1995) S. 106 ff. und 224 ff.

205 Am Multifaserabkommen, das im Jahr 1974 die Baumwollvereinbarung aus dem Jahr 1962 ablöste und in der Zwischenzeit zweimal verlängert wurde, beteiligten sich im Jahr 1991 insgesamt 41 Länder. Für das Textilabkommen im Rahmen des GATT war die Beteiligung aller GATT-Vertragspartner vorgesehen.

206 GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 61, Genf, S. 4.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(3) die gemeinsame Regelung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Erfordernisse.

214 Im Verlauf der Verhandlungen konzentrierte sich die Diskussion auf die Messbarkeit der Agrarhandelshemmnisse. Der Vorschlag der Europäischen Gemeinschaften ging dahin, die Preisstützungen und Direktzahlungen in sogenannte Stützungseinheiten («Support Measurement Units», SMU, bzw. «Aggregate Measurement of Support», AMS) umzuwandeln. Die Berechnungen seien auf fünf Jahre, beginnend im Jahr 1986, zu begrenzen. Als Referenzbasis hätten die Jahre 1984 bis 1986 zu dienen. Nach erfolgter Umrechnung seien die Verhandlungen über die Reduktion dieser Einheiten aufzunehmen. Die Vereinigten Staaten gingen einen Schritt weiter und verlangten die Umrechnung sämtlicher Agrarstützungen in Zölle (Tarifizierung). Die Umwandlung aller Handelshemmnisse in Zölle erhöhe die Transparenz und führe gleichzeitig zu höheren Staatseinnahmen.[207]

215 Die zu Beginn der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde zügig angelaufenen Verhandlungen kamen nach wenigen Monaten ins Stocken. Die Europäischen Gemeinschaften, die eine Verbesserung der bestehenden Agrarordnung einer grundsätzlichen Systemänderung vorzogen, setzten sich dem Vorwurf aus, den Status quo zu verteidigen. Japan, die Schweiz und die skandinavischen Staaten brachten neue Vorschläge über die stärkere Berücksichtigung einer sicheren Landesversorgung mit Nahrungsmitteln und des aktuellen Selbstversorgungsgrads ein. Die Cairns-Gruppe setzte besonders auf die Regelung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bestimmungen. Brasilien forderte eine angemessene Sonderregelung für die Entwicklungsländer.

216 Im Oktober 1989 schlugen die USA eine Neuordnung des internationalen Agrarmarktes vor. Der Vorschlag bestand aus sechs Schwerpunkten: (1) Gewährung des Marktzutritts, indem alle Handelshemmnisse in Zölle umgewandelt, im GATT gebunden und im Verlauf von zehn Jahren – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – abgebaut werden. (2) Beseitigung der Exportsubventionen im Zeitraum von fünf Jahren. Nahrungsmittelhilfen an bedürftige Länder sind auszunehmen. (3) Sonderregelung für binnenwirtschaftliche Stützungsmaßnahmen. Interne Agrarstützungen, die den Exportpreis und die Produktionsmenge beeinflussen, sind im Verlauf von zehn Jahren zu beseitigen. Interne Stützungen in Form von direkten Einkommenszahlungen, die sich auf die Produktionsmenge nicht auswirken oder dem Umweltschutz dienen, sind erlaubt. (4) Notifizierung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen. Für diese Fragen ist eine spezielle Streitschlichtungsstelle einzurichten. (5) Ausweitung des Geltungsbereichs der neuen Agrarbestimmungen auf alle Partner des GATT bzw. alle Mitglieder der neu zu schaffenden Welthandelsorganisation. (6) Begünstigung der

[207] Die von den US-Delegierten vertretene Meinung, die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle leiste einen Beitrag zur Stabilisierung der Welthandelspreise und führe zu höheren Staatseinnahmen, wurde nicht näher begründet. Vgl. GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 64, Genf, S. 4.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wirtschaftlich schwächeren Staaten über die Verlängerung der Übergangsfristen. *Jimmye S. Hillman* bezeichnete den US-Vorschlag, sämtliche Agrarhandelshemmnisse in zehn Jahren vollständig abzubauen, als «ideologischen Versuchsballon» («ideological trial balloon»). Es sei kaum anzunehmen, die US-Administration habe ernsthaft daran geglaubt, die EU und Japan würden diesem Vorschlag zustimmen.[208]

217 Die OECD schätzte, die Liberalisierung des weltweiten Agrarhandels im Sinne des US-Vorschlags werde zu einer Anhebung der Weltmarktpreise um rund 50 Prozent bei Milchprodukten und Eiern, um 36 Prozent bei Getreide und um 16 Prozent bei Fleisch führen.[209]

218 Im Herbst 1989 fand der Vorschlag der Vereinigten Staaten bei den meisten Verhandlungspartnern – eine Ausnahme bildete die Cairns-Gruppe – keine gute Aufnahme. Bangladesch, Brasilien, Kolumbien, Japan, Südkorea und später auch Kanada reichten Gegenvorschläge ein. Nachträglich ist jedoch festzuhalten, dass viele Elemente des US-Vorschlags in das neue Landwirtschaftsabkommen der WTO eingeflossen sind.

219 Im November 1990 musste *Arthur Dunkel*, Vorsitzender des Ausschusses für Handelsverhandlungen, feststellen, in den Agrarfragen sei es zu einem «deadlock» gekommen. Keiner der Vorschläge bilde eine angemessene Basis zur Weiterführung substanzieller Verhandlungen.[210] Gleichlautend war die Erklärung an der Ministerkonferenz vom 3. bis 7. Dezember 1990 in Brüssel. Die Verhandlungspartner seien im Bereich Landwirtschaft nicht in der Lage gewesen, Texte zu entwerfen, die als gemeinsame Basis dienen könnten.[211]

3.4.2.7 GATT-Artikel

220 An der Montrealkonferenz vom Dezember 1988 äußerten die Minister den Wunsch, die Ergänzungs- und Änderungsvorschläge zum GATT-Vertrag bis Ende 1989 auszudiskutieren und in Form eines Vertragstexts vorzulegen. In der ersten Halbzeit der Uruguay-Runde zeichneten sich folgende Verhandlungs-Hauptbereiche ab. Zunächst ging es um die Klärung der Begriffe «andere Abgaben und Belastungen» («other duties or charges») in Art. II.1(b) GATT. Ferner standen die begriffliche Abgrenzung der staatlichen Handelsunternehmen und deren Tätigkeiten nach Art. XVII GATT zur Diskussion sowie die in diesem Zusammenhang eingegangenen Verpflichtungen der GATT-Vertragspartner. Auch verlangten mehrere GATT-Vertragsparteien eine Klärung der im Hinblick auf defizitäre Zahlungsbilanzen erlaubten Handelsrestriktionen in den Art. XII, XIV, XV und XVIII GATT.

208 *J. Hillman* (1993), S. 767.
209 OECD, zit. nach GATT (1989), FOCUS, Newsletter Nr. 67, Genf, S. 5.
210 GATT (1990), FOCUS, Newsletter Nr. 76, Genf, S. 2.
211 GATT (1990), FOCUS, Newsletter Nr. 77, Genf, S. 2.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

221 Japan forderte eine Neuformulierung von Art. XXIV GATT über die Bildung von Freihandelszonen. Es sei sicherzustellen, dass die Integrationsbestrebungen zu einer Ausweitung des Welthandels beitragen und die Benachteiligung von Drittstaaten minimiert werde. Australien und Kanada unterstützten den Vorschlag Japans. In die Verhandlungen aufgenommen wurden auch die beiden Art. XXV und XXXV GATT über die Gewährung einer Ausnahmebewilligung («Waiver») und die Nichtanwendung des Abkommens zwischen bestimmten Vertragsparteien.

222 Bei der Klärung des Begriffs «andere Abgaben und Belastungen» einigten sich die Verhandlungspartner darauf, dass künftig «andere Abgaben und Belastungen» wie Zölle in Listen aufzunehmen und beim GATT zu binden sind. Als Stichdatum gelte der Zeitpunkt des Abschlusses der Uruguay-Runde. Zur deutlichen Erfassung der staatlichen Handelsunternehmen und deren Tätigkeiten erarbeitete die Verhandlungsgruppe detaillierte Kriterien, nach denen diese Staatsbetriebe und unternehmerischen Tätigkeiten zu notifizieren sind. Keine Einigung erzielten die Verhandlungspartner über die zulässigen Handelsrestriktionen bei Zahlungsbilanzdefiziten. Die Europäischen Gemeinschaften, Kanada und die Vereinigten Staaten verlangten schärfere Vorschriften bei der Anwendung zahlungsbilanzbedingter Handelsrestriktionen und eine Ausweitung der Kompetenzen der Zahlungsbilanz-Kommission zur Überwachung solcher Handelsbeschränkungen. Die Entwicklungsländer widersetzten sich diesen Forderungen mit dem Argument, bis heute seien die geltenden Bestimmungen nicht missbraucht worden. Das gegenwärtige wirtschaftliche Umfeld verlange eher flexiblere denn restriktivere GATT-Regeln.

223 Über die restlichen Punkte bestand zwischen den Verhandlungspartnern weitgehend Einigkeit. In Art. XXVIII GATT (Änderung der Listen) stimmte die Arbeitsgruppe dem Vorschlag zu, die Position der Nichthauptlieferländer gegenüber jenen Ländern, die Zugeständnisse zurücknehmen, zu stärken. Im Rahmen von Art. XXIV GATT (Bildung von Integrationsräumen) wurde ein klares Vorgehen zur Ermittlung und Berechnung der Handelsschranken vor und nach der Bildung von Freihandelszonen ermittelt. Einig waren sich die Verhandlungsdelegationen in Bezug auf eine restriktivere Anwendung von Art. XXV GATT (Gewährung von Ausnahmen), wogegen sie einer zeitlichen Beschränkung der bereits bestehenden «Waivers» nicht zustimmten. Schließlich verständigten sich die Verhandlungspartner in Art. XXXV GATT (Nichtanwendung des GATT) darauf, dass das GATT als Abkommen oder wahlweise Art. II GATT zwischen zwei Vertragsparteien nicht nur beim Nichteintreten, sondern auch beim Eintreten in Zollverhandlungen keine Anwendung finde.

3.4.2.8 Zusatzabkommen

224 Das Ziel dieser Arbeitsgruppe war die Revision der aus der Tokio-Runde stammenden Zusatzabkommen über die technischen Handelshemmnisse, die Import-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lizenzen, den Zollwert, das öffentliche Beschaffungswesen und die Antidumpingpolitik.

225 Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse entstand in der Absicht, handelshemmende Effekte der technischen Vorschriften und Normen zu vermeiden sowie die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien bei der Ausarbeitung und Anwendung von technischen Bestimmungen zu verbessern. Im Verlauf der Uruguay-Runde erfolgte in gegenseitiger Übereinstimmung die Ausweitung des Geltungsbereichs des Abkommens von den physischen Handelsgütern auf deren Verarbeitung und die angewandte Produktionsmethode. Neu dem Abkommen unterstellt wurden regionale und lokale Behörden.

226 Einigkeit erzielte die Arbeitsgruppe bei der Revision des Abkommens über Importlizenzen. Die Neuerung gegenüber der bereits bestehenden Vereinbarung bestand in der Verschärfung der GATT-Disziplin und in der Verbesserung der Transparenz.

227 Bei der Überarbeitung des Abkommens über den Zollwert ging es vor allem um die Frage der Zollwertberechnung in Entwicklungsländern, die dem GATT neu beitreten.

228 Die Ergänzung des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen bestand im Einbezug des Dienstleistungshandels und in der Ausweitung des Geltungsbereichs von der nationalen auf die subnationale Ebene. Gleichzeitig galt es, die Schwellenwerte für Güter-, Dienst- und Bauleistungen neu festzulegen. Die Arbeitsgruppe war in der Lage, auf Ende der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde eine revidierte Fassung des Abkommens vorzulegen.

3.4.2.9 GATT-Schutzklausel

229 Zu Beginn der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde bestand die Absicht, über eine Revision des Art. XIX GATT (Schutz gegen überhöhte Einfuhrmengen) Umgehungsmaßnahmen, insbesondere den Abschluss von «freiwilligen» Selbstbeschränkungsabkommen, auch unter dem Begriff «Graubereich» oder «Neuer Protektionismus» bekannt, zu verhindern. Im März 1990 legten die Europäischen Gemeinschaften einen Entwurf zur Neuregelung der Schutzklausel vor. Dieser Entwurf sprach erstmals offen an, was schon längst unterschwellig Gegenstand der Verhandlungen war, nämlich die Einführung der Selektivität beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen. Nach geltendem Vertragsrecht konnten Gegenmaßnahmen nur nach dem Prinzip der Meistbegünstigung bzw. der Meistbenachteiligung verhängt werden. Der EG-Vorschlag sah dagegen die Möglichkeit vor, gegen einen Störenfried selektiv vorgehen zu dürfen, ohne andere sich GATT-konform verhaltende Partner zu treffen. Die Maßnahmen dürften nicht willkürlich sein und hätten sich in ihrem wirtschaftlichen Gewicht proportional zur Schädigung oder Bedrohung zu verhalten. Die Vereinigten Staaten nahmen den Vorschlag mit Interesse zur Kenntnis. Die kleinen und wirtschaftlich schwächeren Staaten hingegen gingen sofort in Opposition mit der Begründung, eine derartige Schutzregel «favor

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

only the large, powerful traders and would allow others to be picked off».[212] Sie seien handelspolitisch nicht in der Lage, sich solcher Maßnahmen zu bedienen. Vor dem Hintergrund dieser Meinungsverschiedenheiten blieben am Schluss der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde die Frage der Selektivität und damit die Neuausrichtung der GATT-Schutzklausel nicht beantwortet.[213]

3.4.2.10 Subventionen und Ausgleichsabgaben

230 Zu keinem gemeinsamen Ergebnis kam auch die Antidumping-Gruppe. Die Meinungen der einzelnen Interessenvertreter über die Definition von Dumping, Antidumping, Schädigung und Bedrohung sowie über die Beseitigung der Umgehungsmöglichkeiten von Antidumpingabgaben lagen zu weit auseinander, um sie Ende der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

231 Das Mandat der Arbeitsgruppe Subventionen und Ausgleichsabgaben bestand in der Überprüfung und Erneuerung des aus der Tokio-Runde stammenden Abkommens zur Auslegung und Anwendung der Art. VI, XVI und XXIII GATT (Subventionsabkommen). In den Verhandlungen zeichneten sich zwei unterschiedliche Standpunkte ab. Die eine Seite forderte eine möglichst vollständige Beseitigung der Subventionen, wogegen die andere den Missbrauch der im Zusammenhang mit den Subventionen erlaubten Gegenmaßnahmen kritisierte und vor allem eine Neuregelung des Einsatzes von Gegenmaßnahmen verlangte.

232 Der in der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde erarbeitete Abkommensentwurf unterschied drei Kategorien von Subventionen, die verbotenen, die bedingt erlaubten und die erlaubten Subventionen.

233 Die Liste der verbotenen Subventionen richtete sich weitgehend nach den im Abkommen bereits erwähnten Subventionen sowie den Beiträgen zur Verbilligung der heimischen Produkte zum Nachteil konkurrierender Importgüter. Zum Schutz gegen die Subventionen dieser ersten Kategorie erlaubte das Abkommen das Ergreifen von Gegenmaßnahmen.

234 Bei den bedingt erlaubten Subventionen galt als Kriterium das Ausmaß der Handelsstörung. Staatliche Stützungen, die den grenzüberschreitenden Handel nicht stören und die Interessen der Handelspartner nicht beeinträchtigen, schmälern oder zunichtemachen, sind erlaubt. Beihilfen hingegen, die den Handel ernsthaft schädigen oder beeinträchtigen, sind nicht zuzulassen und berechtigen zu Gegenmaßnahmen.

235 Staatliche Unterstützungen werden erlaubt, wenn sie nicht gezielt einem Unternehmen zugutekommen, im Rahmen eines Regionalprogramms erfolgen, die Forschung fördern, die Umwelt schützen, die Arbeitslosigkeit bekämpfen oder Teil der Sozialpolitik sind. Gegen derartige Subventionen dürfen keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

---

212 GATT (1990), FOCUS, Newsletter Nr. 69, Genf, S. 4.

213 Vgl. *P. Hilpold* (1995), S. 89–127.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Arbeitsgruppe reichte ihren Abkommensentwurf als Basistext für Verhandlungen auf Ministerebene in Brüssel ein. Die Verhandlungspartner waren sich bewusst, dass die Regelung des Subventionswesens sowie über die Ausgestaltung und Zulassung von Gegenmaßnahmen politische Entscheide auf landesinterner Ebene der jeweiligen Vertragspartner erfordern.[214] **236**

3.4.2.11 Streitschlichtung

Trotz der bereits 1988/89 beschlossenen Änderungen des GATT-Streitschlichtungsverfahrens nahmen die Verhandlungspartner in der zweiten Hälfte der Uruguay-Runde die Arbeit erneut auf und konzentrierten sich auf zwei Punkte, die Erstattung eines Zwischenberichts und die Schaffung einer Berufungsinstanz. Die Erstellung eines Zwischenberichts, so die Befürworter, ermögliche den einzelnen Parteien, Stellung zu einem vorläufigen Panelentscheid zu beziehen, was letztlich die Akzeptanz des definitiven Entscheids erhöhe. Die Gegner dieses Vorschlags befürchteten, die Unterbrechung des Verfahrens durch einen Zwischenbericht führe zu Verzögerungen, ohne das Schlussergebnis zu verbessern. Zweitens stand die Schaffung einer Berufungsinstanz zur Diskussion. Den Vertragsparteien soll die Möglichkeit geboten werden, getroffene Panelentscheide durch eine unabhängige Stelle überprüfen zu lassen. Ein Zweit-Gutachten werde das Ergebnis verbessern. Dagegen kamen Bedenken auf, das Bestehen einer Berufungsinstanz erhöhe die Gefahr des systematischen Weiterzugs des Erstentscheids, was letztlich das Verfahren verlängere. **237**

Die Arbeitsgruppe einigte sich auf einen gemeinsamen Entwurf zuhanden der Ministerkonferenz, wobei die Beantwortung verschiedener Fragen den Ministern überlassen blieb. Eine dieser Fragen war, ob die Annahme der Panel- und Rekursberichte sowie die Genehmigung von Vergeltungsmaßnahmen der Einstimmigkeit bedürfen. Eine weitere Frage war, ob Maßnahmen, die das GATT-Recht nicht verletzen, aber sonstige Zugeständnisse und Vorteile der Vertragspartner schmälern oder zunichtemachen (Art. XXIII GATT), über das übliche oder ein spezielles Verfahren entschieden werden sollen. **238**

3.4.2.12 Handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums

Nach der Montreal-Zwischenkonferenz 1988 ging es um die Aufarbeitung und Analyse der bis dahin vorgelegten Vorschläge.[215] Die eigentliche Abkommensarbeit begann auf der Basis eines im März 1990 von den EG eingereichten Papiers, ergänzt durch weitere Vorentwürfe der USA, von 14 Entwicklungsländern, der **239**

214 Eine detaillierte Darstellung der einzelnen Verhandlungsgegenstände und ihrer Befürworter und Gegner findet sich in: *J. Croome* (1995), S. 200 ff. und 301 ff.

215 Zur Diskussion standen insgesamt 15 Vorschläge materieller Art von insgesamt 29 Ländern und 11 Vorschläge über Fragen der Vertragsdurchsetzung. Vgl. GATT (1991), GATT Activities 1990, Genf, S. 44.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Schweiz und Japans. Alle diese Texte stimmten in Bezug auf ihre Grundelemente, die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung sowie die Definition des geistigen Eigentums miteinander überein. Keine großen Abweichungen bestanden auch bei der Regelung der Urheberrechte (Copyrights), der Hersteller- und Handelsmarken, der geografischen Bezeichnungen, der Patente und der integrierten Schaltungen.[216] Unterschiede zeigten sich bei der Beurteilung der Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen und anderen Informationen. Im Verlauf der Beratungen zeichneten sich zwei Vorgehen ab, erstens die Erarbeitung eines eigenständigen Abkommens auf der Grundlage der GATT-Elemente Meistbegünstigung und Inlandgleichbehandlung und zweitens die vertragliche Regelung von Einzelproblemen (z.B. der Produktpiraterie).

240 Die Arbeitsgruppe war nicht in der Lage, die bestehenden Meinungsdifferenzen fristgerecht auszuräumen. Sie unterbreitete der Ministerkonferenz vom Dezember 1990 in Brüssel einen Entwurf mit vielen offenen Fragen sowohl zur Erstellung eines eigenständigen Abkommens als auch zu den Detailregelungen wie zum Beispiel der Dauer des Copyright-Schutzes und der Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen.

3.4.2.13 Handelsbezogene Investitionsmaßnahmen

241 Abgesehen von den Art. III und XI GATT, die von der Gleichstellung in- und ausländischer Waren sprechen und damit indirekt auch die handelsrelevanten Investitionen betreffen, enthält das ursprüngliche GATT keine investitionspolitischen Bestimmungen. Zur Diskussion standen in der Uruguay-Runde vor allem die in vielen Ländern bestehenden «Local content»-Verpflichtungen, wonach ein bestimmter Anteil der benötigten Investitionsgüter im Inland zu beschaffen ist. Als nicht GATT-konform wurden zudem jene Maßnahmen beurteilt, die vorgeben, welche Produktionsanteile im Inland, welche im Ausland und allenfalls in welchen Ländern zu verkaufen sind.

242 Im Verlauf der Verhandlungen der Uruguay-Runde kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern. Die Industriestaaten traten für einen stärkeren Einbezug von Investitionsregeln in das GATT-System ein, sei es in Bezug auf die Grundelemente des GATT (Meistbegünstigung, Inlandgleichbehandlung und Transparenz), sei es in Bezug auf die gegenseitige Öffnung und Liberalisierung der Investitionsmärkte. Die Vertreter der Industriestaaten verlangten die Beseitigung nationalstaatlicher Investitionsbestimmungen und der damit verbundenen Handelshemmnisse. Die wirtschaftlich schwachen Staaten Ägypten, Brasilien, Indien, Kenia, Kolumbien, Nigeria, Pakistan und Peru stimmten zwar den Industriestaaten insofern zu, als investitions-

[216] Zum Teil in Anlehnung an die Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums von 1883 bzw. 1967 und die Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst von 1886 bzw. 1971.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

politische Maßnahmen mit direkten ernsthaften Handelsstörungen zu vermeiden seien, vertraten aber die Meinung, Investitionsregeln gehörten zum legalen Instrumentarium der staatlichen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die geltenden GATT-Bestimmungen zusammen mit dem GATT-Schiedsgerichtsverfahren reichten nach Ansicht dieser Länder aus, die handelshemmenden Effekte investitionspolitischer Vorschriften wirkungsvoll zu bekämpfen.

243 Trotz verschiedener Vermittlungsversuche konnte die Arbeitsgruppe die aufgekommenen Meinungsunterschiede bis Ende 1990 nicht beilegen. Offen blieben die Fragen, welche Investitionsbestimmungen von einer GATT-Regelung erfasst werden sollen, wie Art. III und XI GATT im Hinblick auf die Investitionen zu interpretieren sind und in welchem Ausmaß ein allfälliges Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen auch gegen ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten der privaten Unternehmer («Restrictive business practices») vorgehen darf.[217]

3.4.2.14 Funktionieren des GATT-Systems

244 Die Verhandlungsschwerpunkte dieser Arbeitsgruppe waren die Erhöhung der Transparenz in der Handelspolitik der Vertragspartner, die Verbesserung der GATT-Verwaltung (Effizienz, Meinungsbildung und Beschlussfassung) und die Stärkung des GATT als Beitrag zu einer verbesserten Zusammenarbeit in der Handelspolitik.

245 Zur Erhöhung der handelspolitischen Transparenz verpflichteten sich die GATT-Partner, künftig die von ihnen getroffenen Regeln einer zentralen Stelle zu melden, welche die Informationen an alle Vertragspartner weiterleitet. Zudem verlangte die Arbeitsgruppe die Schaffung eines «Nach-Uruguay-Runde-Arbeitsprogramms» zur Weiterführung der Verhandlungen.

246 Zur Verbesserung der Funktionstüchtigkeit des GATT-Systems stand vorerst der Vorschlag einer alle zwei Jahre durchzuführenden Tagung der Vertragspartner auf Ministerebene zur Diskussion. Angesichts der in der Uruguay-Runde vorgesehenen starken Ausweitung der GATT-Tätigkeit kam die Idee auf, das völkerrechtliche Provisorium des GATT in eine rechtlich abgesicherte internationale Organisation mit vorgegebenem Organigramm und Entscheidungsprozedere umzuwandeln. Ohne derart gefestigte Strukturen sei künftig eine effiziente Verwaltung der großen Zahl von Verträgen und Vereinbarungen nicht zu bewältigen. Viele dieser Überlegungen und Ideen erinnern an die frühere Diskussion über die Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) Ende der Vierziger- und Anfang der Fünfzigerjahre.[218] Der Versuch war offensichtlich, die damals gescheiterte ITO in angepasster Form neu aufleben zu lassen. Die Arbeitsgruppe gelangte je-

217 Eine eindrückliche Schilderung der langwierigen Verhandlungen findet sich in: *J. Croome* (1995) S. 138 ff. und 256 ff.

218 Vgl. Rz. 24 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

doch vorderhand zu keinem definitiven Entscheid. Die Schaffung einer solchen Organisation enthalte politische Dimensionen, die das ganze Vorhaben letztlich infrage stellen könnten. Deshalb sei vorerst der Ausgang der Uruguay-Verhandlungen abzuwarten.

247 Die Gespräche über die Verstärkung der Kohärenz in der internationalen Handelspolitik konzentrierten sich auf eine engere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen wie beispielsweise dem Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Weltbank (IBRD).

248 Die Arbeitsgruppe verfasste zuhanden der Konferenz in Brüssel einen Entwurf, in dem die hier erwähnten Vorschläge aufgelistet den Ministern zum Entscheid vorgelegt wurden.

3.4.2.15 Dienstleistungen

249 Die Arbeitsgruppe über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel hatte gemäß Ministererklärung von 1986 den Auftrag, einen Rahmenvertrag über den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel auszuarbeiten. Abkommensvorschläge wurden aus dem Kreis der Industrieländer (z.B. der EG und der Schweiz) und von den Entwicklungsländern (z.B. Mexiko) eingebracht. Die darin enthaltenen Ideen standen im Rahmen der Arbeitsgruppe in der ersten und zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde zur Diskussion. Alle Vertragsparteien waren sich über die Notwendigkeit einer weltweiten Regelung des internationalen Dienstleistungshandels einig. Die Industriestaaten setzten sich vor allem für die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungsfirmen in Zweit- und Drittländern ein, standen jedoch einer Freizügigkeit der Arbeitskräfte skeptisch gegenüber. Die Nicht-Industrieländer rückten die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in den Vordergrund und lehnten die Niederlassungsfreiheit der Unternehmen ab.

250 Wegen der unterschiedlichen Positionen der Verhandlungspartner innerhalb der einzelnen Dienstleistungssektoren entstanden spezielle Fachausschüsse für Fragen der Telekommunikation, der Finanzdienste, des See- und Lufttransports, des Bauwesens, der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der audiovisuellen Dienste.

251 Der Ausschuss Telekommunikation unterstrich die große Bedeutung der Telekommunikation als eigenständige Dienstleistung wie auch als notwendige Infrastruktur, mit deren Hilfe Güter hergestellt und Dienstleistungen erbracht werden. Gleichzeitig hielt der Ausschuss fest, dass ein Großteil der Telekommunikationsdienste von staatlichen Monopolen angeboten werde. Das Hauptthema der Verhandlungsdelegationen war der Ansatz, wie die nationalen Monopole aufgebrochen werden könnten, ohne dadurch das nationale Bedürfnis einer sicheren Telekommunikation-Infrastruktur zu gefährden. Der Ausschuss war Ende 1990 nicht in der Lage, einen allgemein akzeptierten Lösungsvorschlag zu präsentieren.

252 Keine Einigung kam auch im Ausschuss für Finanzdienstleistungen (inkl. Versicherungsdienstleistungen) zustande. Mehrere Verhandlungspartner beharrten auf

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

dem Recht ihrer Regierungen, ordnend und lenkend in den Handel mit Finanzdienstleistungen eingreifen zu dürfen.

253 Im Transportwesen standen die geltenden bilateralen See- und Luftverkehrsabkommen einer internationalen Verständigung im Wege. Der Vorschlag, diese Abkommen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne auslaufen zu lassen, stieß vor allem im Luftverkehr auf Widerstand. Keine einvernehmliche Lösung bzw. keine Liberalisierung kam auch im Bereich Kabotage (Transport im Landesinneren durch ausländische Unternehmer) zustande.

254 Der Ausschuss Bauwesen diskutierte die Arbeitskräftewanderung und das öffentliche Beschaffungswesen. Es gelang den Verhandlungspartnern nicht, einen gemeinsam akzeptierbaren Vorschlag auszuarbeiten. Ebenso war der Ausschuss zur Behandlung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte nicht in der Lage, sich auf einen Textentwurf zu einigen. Einzelne Delegierte machten den Vorschlag, die Frage der Freizügigkeit in einem Anhang zum Abkommen oder in einer speziellen Vereinbarung zu regeln.

255 Im audiovisuellen Dienstleistungsbereich wehrten sich die europäischen Staaten (vor allem Frankreich) gegen eine Marktöffnung, angeblich zum Schutz und zur Pflege der europäischen Kultur «gegen den via Satellitentechnologie beförderten amerikanischen Kultur-, Film-, Multimedia- und Fernsehimperialismus».[219]

256 Ende 1990 war die Arbeitsgruppe Dienstleistungen bestrebt, einen allgemeinen Abkommensentwurf über jene Dienstleistungen zu verfassen, in denen die Vertragsparteien konkrete Zugeständnisse angeboten hatten. Die meisten Länder bekannten sich zum Prinzip der Meistbegünstigung, verlangten aber in Form von Abkommensanhängen und Länderlisten so viele Ausnahmen, dass das ganze Unterfangen infrage gestellt war. Die Verhandlungsgruppe änderte deshalb ihr Vorgehen und beschränkte sich auf das Erstellen von sogenannten Positivlisten, d.h. von Listen, welche ausschließlich die jeweiligen Zugeständnisse der einzelnen GATT-Partner enthielten.[220]

3.4.3 Die Verlängerung

257 Der ursprüngliche Plan war, die Uruguay-Runde im Jahr 1990 mit einer Ministertagung abzuschließen. Die Konferenz war auf den 3. bis 7. Dezember 1990 in Brüssel angesetzt. Als Arbeitsunterlage diente dem Ministertreffen ein «Final Act», eine Zusammenfassung der Ergebnisse der vieljährigen Verhandlungen der 15 Arbeitsgruppen. Für die Themen Ursprungsregelung, Handel mit Textilien und Kleidern, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, Schutz des geistigen Eigentumsrechts, Neugestaltung der Schutzklausel und Einbindung des Dienst-

219 NZZ vom 8.12.1993, Nr. 286, S. 31. Vgl. auch *R. Senti* (2014), S. 96.

220 Diese Vorgehensweise ist in der Geschichte der multilateralen Handelspolitik einmalig. Nach früherem GATT-Recht war eine Liste der Ausnahmen und nicht die der Zugeständnisse die Regel.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

leistungshandels lagen ausformulierte Abkommenstexte vor, die, wie der Generaldirektor des GATT, *Arthur Dunkel*, sagte, nur noch der politischen Zustimmung bedurften.[221] In den anderen Verhandlungsbereichen, ganz besonders im Agrarsektor, bestanden weiterhin grundsätzliche Meinungsdifferenzen, vor allem zwischen den Vereinigten Staaten und den Europäischen Gemeinschaften. Es war den beiden Delegationen in Brüssel nicht möglich, in wenigen Tagen alle jene Probleme einvernehmlich zu lösen, die sich während Jahren aufgestaut hatten. Ohne Einigung im Agrarbereich war aber kein Abschluss der achten GATT-Runde denkbar. Nach drei Tagen erklärte der Konferenzvorsitzende *Gros Espiell*, Außenminister von Uruguay, die Ministerkonferenz habe einen wichtigen Beitrag zur Fortführung der Uruguay-Runde geleistet. Die Verhandlungspartner benötigten aber mehr Zeit, um ihre Positionen zu bereinigen und eine Einigung zu erzielen.[222] Diese beschönigenden Worte besiegelten das Scheitern der Brüsseler-Konferenz. Der Generaldirektor des GATT erhielt den Auftrag, die Verhandlungen weiterzuführen und abzuschließen.

258 Die Beratungen wurden Ende Februar 1991 fortgesetzt und zogen sich über das ganze Jahr hin. Ende 1991 fasste *Arthur Dunkel* die bisher erzielten Verhandlungsergebnisse im sogenannten «Draft Final Act» zusammen, ergänzt und erweitert um eine Vielzahl von neuen Lösungs- und Kompromissvorschlägen zur Bereinigung der noch bestehenden Schwierigkeiten.[223]

259 Die Schwerpunkte des Dunkel-Berichts waren: 1. Abbau der Zölle um rund einen Drittel bei gleichzeitiger Öffnung des zwischenstaatlichen Agrarhandels, 2. Schaffung eines Allgemeinden Dienstleistungsabkommens, 3. Verhandlungen über eine multilaterale Vereinbarung über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums, 4. die Überarbeitung des endgültigen Vertragstextes mit Blick auf seine Konformität mit dem geltenden GATT-Recht und seine innere Konsistenz, und 5. das Bemühen um die Erzielung eines Gleichgewichts zwischen den zugesprochenen Rechten und Pflichten der Vertragspartner.

260 Viele Staaten begrüßten den Dunkel-Bericht, nicht aber die USA und die EG. Den Vereinigten Staaten waren die Vorschläge zur Regelung des internationalen Agrarhandels zu zurückhaltend, vor allem in den Bereichen der internen Stützungsmaßnahmen, der Exportsubventionen und des Marktzugangs. Die USA verlangten eine Agrarregelung, in welcher «der Prozess einer bedeutungsvollen Agrarreform seinen Anfang nimmt und dieser mit den langfristigen Zielen eines fairen und marktorientierten Agrarhandelssystems zu vereinbaren ist».[224] Den Vertre-

221 GATT (1991), GATT Activities 1990, Genf, S. 22.

222 GATT (1991), GATT Activities 1990, Genf, S. 26.

223 GATT (1991), Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Doc. MTN. TNC/W/FA vom 21.12.1991, Genf (im Folgenden als Dunkel-Bericht zitiert).

224 *Julius Katz*, Stellvertreter der US-Handelsbeauftragten *Carla Hill*, Januar 1992, zit. nach NZZ, 11./12.1.1992, Nr. 8, S. 33.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tern der EG hingegen ging der *«Draft Final Act»* zu weit. Er stelle die bisherige EG-Landwirtschaftspolitik infrage. Die EG traten für die Beibehaltung des Außenschutzes der Landwirtschaft ein und verlangten, die direkten Einkommensbeihilfen für Landwirte als nicht handelsschädlich einzustufen. Vor dem Hintergrund dieser Divergenzen zwischen den USA und den EG stellte sich die Frage des Weiterverhandelns oder Aufgebens. Die Delegierten entschieden sich für die Fortsetzung der Verhandlungen.

261 Die zu Beginn des Jahres 1992 feststellbaren Verhandlungsfortschritte gerieten bald ins Stocken, verursacht unter anderem durch die bevorstehende Präsidentenwahl in den Vereinigten Staaten und die Abstimmung über den Maastricht-Vertrag in Frankreich.[225] Andererseits kam es im Jahr 1992 dank der in den EG verwirklichten Agrarreform und der Beilegung eines bereits fünf Jahre dauernden Ölsaaten-Streits zwischen den USA und den EG zu einer neuen Ausgangslage, die einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen der Uruguay-Runde erhoffen ließ.

262 Die Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik bestand in der generellen Senkung der Agrarpreise, in der Kompensation des Einkommensausfalls durch Direktzahlungen sowie in Vorschriften zur Reduktion des Agrarangebots und zur Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe.[226]

263 Beim Ölsaaten-Streit handelte es sich um den US-Vorwurf an die EG, ihre Ölsaatenproduktion (Sojabohnen, Raps, Sonnenblumenkerne und Erdnüsse) zu subventionieren, was den Vereinigten Staaten jährliche Exportausfälle von schätzungsweise 1 Mrd. US$ verursache. Für den Fall, dass die EG-Verhandlungen und die Beilegung des Streitfalls ablehnten, drohten die USA mit Strafzöllen auf einzelnen EG-Erzeugnissen von bis zu 100 Prozent des Handelswerts. Unter dem Druck dieser Retorsionsgefahr lenkten die EG am 20. November 1992 im sogenannten Blair-House-Abkommen ein und verpflichteten sich, die Ölsaaten-Anbaufläche ab 1995/96 auf eine Basis von 5128 Mio. ha zu begrenzen, was dem Anbau von 1989/91 entsprach (ohne Finnland, Österreich und Schweden). Von dieser Basisfläche sollen jährlich mindestens 10 Prozent stillgelegt werden. Übersteigt die tatsächliche Anbaufläche die um den Stilllegungssatz reduzierte Basisfläche, ist die Beihilfe um den Prozentsatz der Flächenüberschreitung zu kürzen.[227] Von Bedeutung für die Uruguay-Runde waren zusätzliche Ergebnisse des Blair-House-Abkommens: die Reduktion der internen Marktstützungen, die Regelung der Tarifizierung und der anschließenden Zollsatzsenkung, die Festset-

---

225 Über die Argumente, die in den Vereinigten Staaten und in Frankreich für und gegen eine Intensivierung der GATT-Verhandlungen sprachen, vgl. *Bernard May* (1994), Die Uruguay-Runde, Bonn, S. 28.

226 Vgl. EG (1993), Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1992, Brüssel u.a., S. 176 ff.

227 Eine Zusammenfassung der Elemente des Blair-House-Abkommens findet sich bei von *W. Urff (*1997), Zur Weiterentwicklung der EU Agrarpolitik, Interne Studie Nr. 150/1997 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, S. 31 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zung des Mindestmarktzugangs und die Einigung über den Abbau der subventionierten Agrarexportwerte.[228] Diese Verhandlungsergebnisse bilden inzwischen einen Teil des geltenden WTO-Agrarabkommens.

3.4.4 Der Verhandlungsabschluss

264 Mit dem Zustandekommen des Blair-House-Abkommens war der Gordische Knoten der Verhandlungen der Uruguay-Runde durchschnitten. Die Blair-House-Vereinbarungen wurden ins Landwirtschaftsabkommen des GATT übernommen, und die übrigen Abkommenstexte erfuhren da und dort noch eine Ergänzung oder Änderung. Am 15. Dezember 1993 war der Generaldirektor des GATT, *Peter Sutherland*, seit dem 1. Juli 1993 Nachfolger *von Arthur Dunkel*, in der Lage, die achte GATT-Runde nach einer siebenjährigen Verhandlungsdauer erfolgreich zu beenden:

> «Today the world has chosen openness and cooperation instead of uncertainty and conflict.»[229]

265 Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde stimmten die Verhandlungsteilnehmer auch der Gründung einer neuen Institution, der Welthandelsorganisation («World Trade Organization», WTO) zu. Die Schaffung einer solchen Organisation war zum Zeitpunkt des Starts der Uruguay-Runde noch nicht vorgesehen. Erst im Laufe der Uruguay-Runde wurde immer deutlicher, dass die enorme Ausweitung der Regelungen im Vergleich zum GATT-Recht einer stärkeren institutionellen Abstützung bedurfte. Auf der Grundlage umfangreicher Vorarbeiten von *John H. Jackson*, dem von den Europäischen Gemeinschaften, Mexiko und Kanada eingebrachten Vorschlag einer *«Multilateral Trade Organization»* (MTO) und den Regelungen im Dunkel-Entwurf[230] fand sich – auch in Gefolge des Konsenses im Blair-House-Abkommens – ein Einvernehmen zur Schaffung der **WTO als Dachorganisation** für das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*«General Agreement on Tariffs and Trade»*, GATT), das Abkommen über den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen **(*«General Agreement on Trade in Services»*, GATS)** und das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen (**«Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods»**, TRIPS). Dem GATT beigefügt sind die Zusatzabkommen über die Landwirtschaft, die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen usw. (vgl. Übersicht 4). Im Gegensatz zum GATT von 1947, das in Form eines provisorischen Vertrags abgeschlossen wurde, verdeutlicht bei der WTO auch die Bezeichnung, dass es

228 Vgl. *B. May* (1994), S. 34 ff.; *P. Hilpold* (1994), S. 419–479.

229 GATT (1993), FOCUS, Newsletter Nr. 104, Genf, S. 1.

230 Vgl. *M. Wagner* (2022), in: L.L. Wanner (Hrsg.), S. 16, Rn 4.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sich dabei um eine völkerrechtlich etablierte Organisation handelt, die über eine Ministerkonferenz verfügt, einen Allgemeinen Rat, eine Generaldirektion und ein Sekretariat, ergänzt durch Kommissionen, Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Nebenorgane für das GATT, das GATS und das TRIPS.

266 Die Unterzeichnung der Verträge durch die einzelnen Staats- und Regierungschefs oder ihre Außenhandelsminister erfolgte am 15. April 1994 in Marrakesch (Marokko), daher auch die Bezeichnung *«Marrakesch Agreement Establishing the World Trade Organization»*. Die WTO trat am 1. Januar 1995 für 76 Staaten und eigenständige Zollgebiete *(«states or separate customs territories possessing full autonomy»*) in Kraft, d.h. für alle Staaten und eigenständigen Zollgebiete, die bis Ende 1994 die Beurkundung ihrer Ratifizierung der Verträge hinterlegt hatten. Für die übrigen Handelspartner trat die WTO zum Zeitpunkt der Hinterlegung ihrer Ratifizierungsurkunde in Kraft.[231] Das Inkrafttreten des Abkommens über den Schutz geistiger Eigentumsrechte im grenzüberschreitenden Verkehr verzögerte sich insofern, als die Übereinkunft den Industriestaaten eine Frist von einem Jahr, den wirtschaftlich schwachen und Transformationsstaaten eine Frist von fünf Jahren und den am wenigsten entwickelten Ländern eine Frist von elf Jahren zur Anpassung ihrer nationalen Gesetze an das TRIPS zugestand. Das Prinzip der Inlandgleichbehandlung war von allen WTO-Mitgliedern ab 1. Januar 1996 einzuhalten. Das GATT von 1947 blieb bis Ende 1995 in Koexistenz mit der WTO in Kraft. Im Verlaufe dieses Jahres kündigten die Partner des GATT den Vertrag und traten – sofern sie nicht schon Gründungsmitglied der WTO waren – der WTO bei. Völkerrechtlich ist die WTO eine Neugründung, de facto die Weiterführung und Erweiterung der Welthandelsordnung des GATT von 1947. Am 1. Januar 1996, am ersten Tag der WTO als alleinige Organisation der Welthandelsordnung, zählte die WTO 110 Mitglieder.[232] Erster WTO-Generaldirektor war *Peter Sutherland* (Irland).

267 Am 22. Juli 1994 entschied sich der Vorbereitungsausschuss der WTO *(«Preparatory Committee for the WTO»)* auf Antrag des Unterausschusses für Budget-, Finanz- und Administrationsfragen für Genf als Sitz der WTO. Genf beherbergte bereits das Sekretariat des GATT von dessen Inkrafttreten am 1. Januar 1948 bis zur Ablösung durch die WTO am 1. Januar 1996.[233]

268 Die in der Schlussakte der Uruguay-Runde vereinbarten Abkommen sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst.

---

231 Eine Liste der WTO-Mitglieder, Stand 1.1.1995, findet sich in: WTO (1995), FOCUS, Newsletter Nr. 1, Genf, S. 5.

232 WTO (1996), FOCUS, Newsletter Nr. 8, Genf, S. 5.

233 Als Alternative zu Genf stand auch Bonn zur Diskussion. Genf. Vgl. GATT (1994) FOCUS, Newsletter Nr. 110, Genf, S. 1. Der Entscheid fiel auf Genf. Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Allgemeinen Rat der WTO über Genf als Hauptsitz der WTO datiert vom 2. Juni 1995.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 4: Die in der Uruguay-Runde vereinbarten Vertragstexte

Schlussakte über die Ergebnisse der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO)
Anhang 1 Anhang 1 A: Multilaterale Übereinkommen über den Handel mit Waren. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT 94): Vereinbarungen zur Auslegung der Art. II.l(b), XVII, XXIV, XXVIII des GATT sowie über die Zahlungsbilanzbestimmungen und die Ausnahmen von den GATT-Bestimmungen. Zusatzübereinkommen: Landwirtschaft, Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Textilien und Bekleidung, Technische Handelshemmnisse, Investitionsmaßnahmen, Antidumping und Ausgleichszölle, Zollwertermittlung, Versandkontrolle, Ursprungsregeln, Einfuhrlizenzverfahren, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Schutzmaßnahmen. Anhang 1 B: Allgemeines Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS). Anhang 1 C: Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS).
Anhang 2 Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten.
Anhang 3 Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik.
Anhang 4 Plurilaterale Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, über das öffentliche Beschaffungswesen sowie über den Handel mit Milcherzeugnissen und den Handel mit Rindfleisch (die letzten beiden Abkommen wurden am 31.12.1997 aufgehoben).

Quelle: *WTO,* The Legal Texts, S. vi ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zweiter Teil

Die WTO als Institution

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *H. Möller*, Internationale Wirtschaftsorganisationen, Gabler: Wiesbaden 1960; *F. Seyerstedt*, Objective International Personality of Intergovernmental Organizations, CUP: Cambridge 1964; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs-Merrill: Indianapolis u.a 1969; *K. Dam*, The GATT. Law and International Economic Organization, Univ. of Chicago Press: Chicago u.a. 1970; *J.H. Jackson*, Restructuring the GATT System, Royal Inst. of International Affairs: London 1990; *W. Benedek*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Springer: Berlin u.a. 1990; *I. Seidl-Hohenveldern/G. Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Heymann: Köln u.a 1992; *J.H. Jackson*, The World Trading System, MIT Pr.: Cambridge u.a. 1994; *E.A. Vermulst/B. Driessen*, An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with der Uruguay Round Agreements, in: Journal of World Trade 1995, 131–161; *W. Benedek*, Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung, in: Vereinte Nationen 1995, 13–19; *Pescatore, P.*, The New WTO Dispute Settlement Mechanism, Liège Conference on Regional Trade Agreements and Multilateral Rules vom 3. bis 5. Oktober 1996 (Vervielfältigung, 1996); *J.H. Bello*, The WTO Dispute Settlement Understanding: Less is More, in: AJIL 1996, 416–418; *J.H. Jackson*, The WTO Dispute Settlement Understanding – Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation, in: The American Journal of International Law 1997, 60–64; *J. van Scherpenberg*, Die transatlantische Bananenkontroverse – ein Streit um die Zukunft der Welthandelsordnung, SWP- Berlin 1999; *C.E. Barfield*, Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organisation, in: 2 Chicago Journal of International Law 2/2021, S. 403–415; *C.-D. Ehlermann*, Some Personal Experiencesas Member of the Appellate Body of the WTO, Policy Papers, RSC No. 02/9, European University Institute: Fiesole 2002; *P. Stoll/F. Schorkopf*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Heymann: Köln u.a 2002; *Y. Iwasawa*, WTO Dispute Settlement as Judicial Supervision, 5 JIEL 2002, 287–305; *S. Ohlhoff*, Die Streitbeilegung in der WTO, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, 677–750; *S. Ohlhoff*, Methoden der Konfliktbewältigung bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen im Wandel, Springer Verlag: Berlin und Heidelberg 2003; *P.D. Sutherland*, The Future of the WTO, World Trade Organization: Genf 2004; *P. van den Bossche*, The Law and Policy of the World Trade Organization, Cambridge Univ. Press: Cambridge 2008; *K. Jones*, Green room politics and the WTO's crisis of representation, in: 9 Progress in Development Studies 2009, 349–357; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO- System, Nomos: Baden-Baden 2009; *P. J. Kuijper*, WTO Institutional Aspects, Oxford Univ. Press: Oxford ua. 2009; *D. Akande*, International organizations, Oxford Univ. Press: Oxford u.a 2010; *T. Bernauer/M. Elsig/J. Pauwelyn*, The World Trade Organization's Dispute Settlement Mechanism – Analysis and Problems, in: Narlikar/Daunton/Stern (Hrsg.), Oxford Handbook of the WTO, OUP: Oxford 2012, 485–506; *P. Van Den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge 2013; *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason*, The Regulation of International Trade, Routledge: London 2013; *R. Senti*, Regionale Freihandelsabkommen, BWV, Berliner Wiss.-Verl.: Berlin und Zürich 2013; *M. Matsushita/Th. Schoenbaum/P. Mavroidis/M. Hahn* (Hrsg.), The World Trade Organization, OUP: Oxford 2015; *A. Zuo*, Regime Interaction Between the WIPO and WTO TRIPS Agreement: Beyond the Debate of Institutional Fragmentation in International Law, 2018, https://ssrn.com/abstract=3135230 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3135230; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO- System, facultas/Nomos: Wien/Baden-Baden (2019); *P. van den Bossche/D. Prévost*, Essentials of WTO law, CUP: Cambridge u.a. 2021; *C. Walter*, Article DSU, in: Wanner (Hrsg.), Commentaries on World Trade Law, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2022, 560–598; *E. Baroncini/R. Wolfrum*, Article 25 DSU, in: Wanner (Hrsg.), Com-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mentaries on World Trade Law, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2022; *P. van den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge 2022; E. Vranes, Die Zwölfte Ministerkonferenz der WTO: Ein unerwarteter Erfolg, in: EuZW 18/2022, S. 845–852; *W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg*, Welthandelsrecht, C.H Beck: München 2022; *P. Van den Bossche*, Can the WTO Dispute Settlement System Be Revived?, in: Petersmann/Steinbach (Hrsg.), Constitutionalism and Transnational Governance Failures, Brill: Leiden/Boston 2024, S. 308–335

269 War das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1948 ein völkerrechtlicher Vertrag, aus dem im Verlauf der Zeit eine De-facto-Institution entstand, bildet die 1995 in Kraft getretene Welthandelsorganisation (WTO) eine **internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit**.[234] Da es sich beim GATT um einen Handelsvertrag handelte, werden die am GATT teilnehmenden Staaten und autonomen Zollgebiete als «Vertragsparteien» bezeichnen. Im Gegensatz zum GATT ist die WTO eine internationale Organisation und die teilnehmenden Staaten und autonomen Zollgebiete sind deren «Mitglieder» (im Folgenden WTO-M).

Die WTO übernimmt die **Präambelbestimmungen** des GATT1947 und erweitert sie entsprechend den Bedürfnissen der Gegenwart.

So hält die WTO an folgenden traditionellen **marktwirtschaftlichen Zielbestimmungen** fest:

- Erhöhung des Lebensstandards
- Sicherung der Vollbeschäftigung
- Sicherung eines hohen und ständig steigenden Umfangs des Realeinkommens
- Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen
- optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt

Was die **Umwelt** anbelangt, werden folgende Ansprüche verfolgt, die die vorgenannten Zielbestimmungen relativieren:

- nachhaltige Entwicklung
- Schutz und Erhaltung der Umwelt bei gleichzeitiger Steigerung der dafür erforderlichen Mittel, wobei
- die Bedürfnisse und Anliegen gemäß dem jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstand berücksichtigt werden.

Auf die Bedürfnisse und Anliegen der **Entwicklungsländer** geht Absatz 2 der Präambel im Detail ein, wobei positive Maßnahmen zur Förderung insbesondere der am wenigsten entwickelten Ländern gefordert werden.

In instrumentaler Hinsicht wird zur Erreichung dieser Ziele Folgendes vorgegeben:

234 Zur Definition der zwischenstaatlichen internationalen Organisation vgl.: *H. Möller* (1960); *I. Seidl- Hohenveldern/G. Loibl* (1992).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Abschluss von Abkommen auf der Grundlage der Reziprozität und zum gemeinsamen Nutzen zum «wesentlichen» Abbau von Zöllen und Handelsschranken und zur Beseitigung der Diskriminierung
- Schaffung eines umfassenden Regelwerkes (WTO-Recht) unter Einbeziehung früherer Handelsliberalisierungsmaßnahmen.

Ähnlich dem «magischen Dreieck» auf nationaler Ebene (Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität), wird mit dem WTO–Recht also ein **«magisches Vieleck»** der internationalen Wirtschaftsordnung (Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung, wirksame Einbeziehung und Förderung der Entwicklungsländer) angestrebt, das über die **«trade and _»-Debatte** («trade and human rights», «trade and labour standards», «trade and democracy» usw.) eine immer farbenreicherere Prägung erhält.

In der WTO-Rechtsprechung wird regelmäßig auf die Präambel-Bestimmungen Bezug genommen (so im US-Shrimp-Fall, 153). Die Ministererklärung von Doha 2001 nimmt im Besonderen auf die Präambelbestimmung zur Entwicklungszielsetzung Bezug und rückt diese in den Vordergrund.[235]

Der nun folgende zweite Teil handelt von der WTO als Institution, der WTO- **270**
Mschaft, der Organisationsstruktur, den Organen der WTO und dem in der WTO geltenden Streitschlichtungsverfahren.

1 Die Mitgliedschaft

Am 1. Januar 1995 trat die WTO für 76 Mitglieder in Kraft. Zusammen mit den **271**
im folgenden Jahr beigetretenen Staaten stieg die Mitgliederzahl der WTO bis Ende 1996, dem Datum, an dem das GATT als selbständiger Vertrag zu existieren aufhörte und die WTO als alleinige Organisation weiterbestand, auf 110 Mitglieder. Zurzeit (Frühjahr 2024) weist die WTO 164 Mitglieder auf, 37 Industriestaaten und 127 Nicht-Industriestaaten, wobei die Abgrenzung nicht immer eindeutig ist. Die WTO nimmt keine begriffliche Abgrenzung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern vor. Von den 48 von der UNO als «am wenigsten entwickelt» bezeichneten Ländern («Least developed countries») nehmen 36 an der WTO teil.[236] 25 Länder haben zurzeit Beobachterstatus. Den Beobachterstatus im Allgemeinen Rat besitzen zudem die internationalen Organisationen FAO, IBRD, IMF, OECD, UNCTAD, UNO und WIPO.

Die Übersicht 5 nimmt eine Aufteilung der WTO-M nach geografischer Zu- **272**
gehörigkeit und Industrialisierungsgrad vor.

235 Zu dieser praktischen Relevanz der Präambelbestimmungen vgl. *P. van den Bossche* (2008).

236 Zur Definition des «Entwicklungslandes» gemäß IBRD und UNO vgl. *R. Senti* (2013).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 5: GATT-Vertragspartner und WTO-M nach geografischer Zugehörigkeit und Industrialisierungsgrad

	Total		Industriestaaten		Entwicklungsländer	
	1948	2024	1948	2024	1948	2024
Europa*	8	31	8	31	–	–
Nordamerika	2	2	2	2	–	–
Lateinamerika	2	28	–	–	2	28
Afrika	2	58	1	1	1	57
Asien	7	42	–	1	7	41
Australien und Ozeanien	2	5	2	2	–	3
Total	23	166	13	37	10	129

* Inkl. osteuropäische Staaten. EU als 27 WTO-Mitglieder aufgeführt. Zusammengestellt gemäß WTO-Mitglieder-Liste in: WTO, BISD 2022 und Abschlussbericht und 13. WTO-Ministerkonferenz Abu Dhabi vom 2.3.2024 (https://wam.ae/article/b1xxa5n.die.13-wto-ministerkonferenz). Die in Abu Dhabi neu aufgenommenen WTO-Mitglieder sind Comores und Timor-Leste.

273 Die WTO ist nicht nur geografisch eine weltumspannende Organisation, sie erfasst auch den größten Teil des Welthandels. Anfang der Fünfzigerjahre entfielen auf die GATT-Vertragspartner rund 80 Prozent der weltweiten Güterexporte. In den Siebzigerjahren sank dieser Anteil wegen der Verteuerung des Erdöls und einzelner Rohstoffe auf etwas über 70 Prozent.[237] Heute wird der Welthandelsanteil der WTO-M im Güter- und Dienstleistungshandel auf rund 90 Prozent des Welthandels geschätzt.[238]

274 Zur WTO-Mschaft hält **Art. XII WTO** fest:

> «Jeder Staat oder jedes gesonderte Zollgebiet, der (das) in der Wahrnehmung seiner Außenhandelsbeziehungen und hinsichtlich der übrigen im vorliegenden Abkommen und in den Multilateralen Handelsabkommen behandelten Angelegenheiten völlige Handlungsfreiheit besitzt, kann dem vorliegenden Abkommen unter Bedingungen beitreten, die zwischen ihm und der WTO vereinbart werden […].»[239]

275 Das heißt, nach Art. XII des WTO-A **steht jedem souveränen Staat und autonomen Zollgebiet** das Recht zu, der WTO einen **Antrag auf Mitgliedschaft** zu stellen.[240] In der ersten Phase des Beitrittverfahrens hat der Antragsteller der WTO

237 Berechnet nach GATT (1982), International Trade 1981/82, Genf, Anhang, Tab. A 4.

238 Vgl. WTO, Annual Report, Genf.

239 Art. XII WTO setzt «countries», «nations» und «customs territories» einander gleich.

240 In Bezug auf das Antragsrecht der selbständigen Zollgebiete ist festzuhalten: Nach Art. XXVI.5(c) GATT konnte ein autonomes Zollgebiet seinerzeit nur auf Antrag einer GATT-Vertragspartei den GATT-Vertrag annehmen (so war das heutige Hongkong SAR China Vertragspartner unter dem Protektorat Großbritanniens). In Ergän-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ein Memorandum über alle jene Bereiche der Handels- und Wirtschaftspolitik einzureichen, die das WTO-Vertragswerk in irgendeiner Weise betreffen. Dieser Bericht bildet die Basis einer ersten Abklärung des Mitgliedschaftbegehrens innerhalb einer dafür zuständigen Arbeitsgruppe der WTO. In Ergänzung zu dieser allgemeinen Prüfung folgen an zweiter Stelle bilaterale Verhandlungen zwischen dem Beitrittskandidaten und den interessierten bzw. besonders betroffenen WTO-Mn. Gegenstand der Verhandlungen sind die Konzessionen und Verpflichtungen, welche die bisherigen WTO-Mstaaten vom antragstellenden Staat bzw. Zollgebiet fordern. In der dritten und letzten Phase des Beitrittsverfahrens werden die Ergebnisse der durchgeführten Marktanalyse und der bilateralen Verhandlungen dem Allgemeinen Rat vorgelegt. Die **Aufnahme** wird **de facto mit Konsensus** beschlossen (laut WTO-A wäre dagegen eine Abstimmung auf der Grundlage einer Zweidrittel-Mehrheit vorgesehen). Wird ein Konsensus gefunden, unterzeichnet der antragstellende Staat bzw. das antragstellende Zollgebiet das Beitrittsprotokoll. Je nach nationalem Recht verlangt ein Beitritt eine vorgängige Ratifizierung durch das nationale Parlament des künftigen Mitglieds.[241]

276 Der WTO-Beitritt bezieht sich auf die multilateralen Abkommen. Die Teilnahme an den plurilateralen Abkommen wird durch den Beitritt zur WTO nicht berührt und ist Gegenstand separater Verhandlungen.

277 Die WTO-Bestimmungen finden nach Art. XIII.1 WTO zwischen zwei Mitgliedstaaten keine Anwendung, wenn einer der beiden Staaten zum Zeitpunkt des WTO-Beitritts der Anwendung nicht zustimmt. Die Nichtanwendung ist dem Allgemeinen Rat vor Genehmigung der Einigung zu notifizieren.

278 Jedes WTO-M hat nach Art. XV WTO jederzeit das Recht, nach Einhaltung einer **Kündigungsfrist von sechs Monaten** aus der WTO auszutreten. Der Rücktritt gilt für die WTO-A und für alle multilateralen Zusatzabkommen. Die Kündigung ist beim Generaldirektor der WTO schriftlich einzureichen. Bis heute hat kein WTO-M seine Mitgliedschaft aufgekündigt. Für den Rücktritt von einem plurilateralen Abkommen gelten die Bestimmungen des betreffenden Abkommens.

---

zung dazu regelte Art. XXXIII GATT den Beitritt für Nicht-Vertragspartner und unabhängige Zollgebiete: «Jede Regierung, die nicht Vertragspartei dieses Abkommens ist, oder jede Regierung, die im Namen eines gesonderten Zollgebiets handelt […], kann für sich oder für dieses Gebiet diesem Abkommen […] beitreten» (so verblieb Hongkong SAR China ab Juli 1997 GATT-Vertragspartner bzw. WTO-M, obwohl die Volksrepublik China damals nicht GATT-Vertragspartner bzw. WTO-M war). Gemäß Art. XII der WTO-A hat ein eigenständiges Zollgebiet das Recht, selber und unabhängig von einem Vertragspartnerstaat oder Nicht-Vertragspartnerstaat der WTO einen Antrag auf Beitritt zu stellen.

241 Die gegenwärtig geltende Regelung des WTO-Beitritts findet sich im WTO-Dokument WT/ACC/22 (Accession to the World Trade Organization). Eine ausführliche Beschreibung des Beitrittverfahrens (ergänzt durch grafische Darstellungen) findet sich in: «WTO, User Guide to WTO accession, Jargon buster» und «WTO accession process at a glance», in: https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/process_ glance_ e.htm (Mai 2023).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

279 An den Handelsrunden können sich neben den Vertragsparteien auch Nicht-WTO-M, die eingeladen oder zugelassen sind, beteiligen.[242]

280 Die **Mitgliedstaaten** der seinerzeitigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bzw. der heutigen Europäischen Union **(EU)** treten in der WTO gemäß Art. 207 AEUV in allen Handelsfragen als ***ein* Mitglied** auf, haben aber so viele Stimmen wie Mitglieder.[243]

2 Die Organisationsstruktur

281 Wie bereits erwähnt, hatte das **GATT 1947** wegen des Scheiterns der ITO **keine völkerrechtlich abgesicherte Organisationsstruktur**. Die institutionelle Entwicklung zu einem internationalen Instrument mit einem Organigramm war das Ergebnis eines sekundärrechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Prozesses, «der eine Fortentwicklung der Verfassung des GATT im Wege der Praxis zur Folge hatte».[244] Die WTO hat die organisatorische Grundstruktur des im Verlauf der Jahre entstandenen GATT-Organs übernommen und im Hinblick auf den erweiterten Geltungsbereich der WTO ausgebaut.

282 Die **Gründung der WTO stand nicht auf dem Verhandlungsprogramm der Uruguay-Runde**. Nachdem aber geplant war, das Welthandelsrecht unter einer einheitlichen Klammer zusammenzufassen und auch ein Mindestmaß an institutioneller Verankerung zu schaffen, bot sich die Schaffung einer entsprechenden Organisationsstruktur an. Wichtige konzeptionelle Vorarbeiten dazu leistete ***John H. Jackson***.[245] Kanada und die EU legten 1991 den Entwurf für eine Multilateral Trade Organization vor. Daraus wurde 1994, im Wesentlichen auf Veranlassung der USA, die WTO, in Kraft seit 1.1.1995.

283 Die WTO entstand nicht im Wege der Änderung des GATT-Abkommens aus 1947 (sog. GATT1947), sondern wurde als **völlig neues Abkommen** konzipiert, das ein Jahr lang (1995) sogar parallel zum GATT1947 in Kraft stand. Das Vertragsabänderungsverfahren gemäß Art. XXX GATT1947 schien zu aufwändig,[246]

---

242 Entspricht der seinerzeitigen GATT-Regelung. Die Schweiz nahm in den Jahren 1960/61 an der Dillon-Runde teil. In der Tokio-Runde verhandelten insgesamt 99 Staaten, zu einer Zeit, als das GATT 85 Vertragspartner zählte. Die Uruguay-Runde vereinigte 125 Delegationen bei einem damaligen GATT-Bestand von 110 Ländern und Zollgebieten.

243 Art. 207 AEUV lautet: «Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen […].»

244 *W. Benedek* (1990), S. 185.

245 *J.H. Jackson* (1990).

246 Diese Bestimmung verlangte für Abänderungen des Teils I (Meistbegünstigung) und Art. XXIX (Beziehungen zur Havanna-Charta) Einstimmigkeit. Alle weiteren Änderungen treten nach einer Annahme durch eine Zweidrittelmehrheit in Kraft.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zu weitreichend waren die Neuerungen. Das GATT1947 wurde aber unverändert in das WTO-Regelungswerk integriert und ist nun unter der Bezeichnung GATT1994 in einer Zusammenschau mit den ebenfalls im Rahmen der Uruguay-Runde verabschiedeten Multilateralen Abkommen zu lesen.

Die WTO wurde als ***«schlanke Organisation»*** **(International Organization «lite»)** konzipiert, die von Anfang an eine ambivalente Doppelnatur aufwies: Auf der einen Seite sollte die WTO in der Tradition des GATT stehen und keine wesentlich stärkere Organisationsstruktur aufweisen, auf der anderen Seite sollten all jene Schwächen überwunden werden, die in der Vergangenheit auf die Strukturdefizite des GATT zurückzuführen waren. Entscheidend waren die Vorbehalte des US-amerikanischen Kongresses, der ein neues Völkerrechtssubjekt auf der Ebene des Welthandelsrechts nur sehr eingeschränkt zu akzeptieren bereit war.[247] Diese Vorbehalte prägen die gesamte Organisationsstruktur der WTO und beeinträchtigen ihre Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit.[248] **284**

2.1 Der ursprüngliche Ansatz

Oberstes Entscheidungsorgan des ursprünglichen GATT waren die Vertragsparteien, die das Abkommen unterzeichnet hatten. Die Delegierten des GATT traten jährlich einmal unter der Bezeichnung VERTRAGSPARTEIEN (Großbuchstaben) zusammen und entschieden über Vertragsneuerungen und -änderungen. Theoretisch verfügte jede Vertragspartei über eine Stimme, doch kam es nie zu konkreten Abstimmungen, sondern es wurde über das **Konsensusverfahren** entschieden. Damit kam auch der Regelung, wonach Abweichungen vom Prinzip der Meistbegünstigung, die Rücknahme von Listenzugeständnissen sowie Änderungen der Einstimmigkeitsvorschriften Einstimmigkeit erforderten, die übrigen Beschlüsse je nach Bedeutung mit Zweidrittelmehrheit oder einfacher Mehrheit zu treffen waren, keine konkrete Bedeutung zu. Im Jahr 1960 delegierten die VERTRAGSPARTEIEN ihre Kompetenzen für die Zeit zwischen ihren jährlichen Zusammenkünften an den GATT-Rat. Der GATT-Rat versammelte sich in der Regel monatlich einmal zur Erledigung der laufenden Geschäfte. Dem GATT-Rat zur Seite stand das Sekretariat. Die Leitung des Sekretariats lag beim Geschäftsführenden Sekretär der VERTRAGSPARTEIEN bzw. ab 1965 beim Generaldirektor des GATT. Zur Behandlung einzelner Problembereiche entstanden Ausschüsse (auf unbestimmte Zeit) und Arbeitsgruppen (zeitlich befristet). Die Schlichtung zwischenstaatlicher Streitigkeiten oblag den jeweils konfliktspezifisch geschaffenen Sondergruppen (Panels). **285**

247 In abgewandelter Form zeigten sich damit erneut die Vorbehalte des Jahres 1948 gegenüber der ITO. Formal wurde beanstandet, dass die dem US-Handelsdelegierten vom Kongress delegierte Verhandlungskompetenz, die «fast-track authority» nur für den Abschluss eines Verwaltungsabkommens reiche. Vgl. *P. J. Kuijper* (2009), S. 79.

248 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

286 Trotz der (partiellen) funktionellen Kontinuität mit dem GATT weist die **WTO** doch zumindest **vier wesentliche Unterschiede** mit der Vorgängerinstitution auf:

- die WTO ist **unbestritten eine Internationale Organisation** (was hinsichtlich des GATT zweifelhaft war)
- der materielle **Geltungsbereich** ist **enorm erweitert** worden
- die **Rechtszersplitterung**, die im GATT-System insbesondere mit der Tokio-Runde eingesetzt hat, ist (weitgehend) **überwunden** worden
- die Effektivität der Rechtsdurchsetzung hat mit einem völlig **neuen Streitbeilegungsmechanismus** eine andere Dimension erlangt.

2.2 Die WTO als internationale Organisation

287 Während der gesamten Geltungsperiode des GATT1947 war unklar, ob diese Einrichtung eine internationale Organisation darstellte. Ursprünglich eindeutig als (provisorisches) Vertragswerk konzipiert, das als solches, wie gezeigt, niemals in Kraft treten sollte, sondern über ein Protokoll über die provisorische Anwendung allein faktisch angewandt wurde, entwickelte es mit der Zeit organisationsähnliche Strukturen:

- Es wurden Ausschüsse *(committees)* eingerichtet, die die VERTRAGSPARTEIEN in ihrer Tätigkeit unterstützten.
- Es bildete sich, ebenfalls faktisch, ein GATT-Sekretariat heraus.[249]
- Seit 1960 wurde – erneut ohne vertragliche Grundlage – ein GATT-Rat (Council) tätig, der exekutive Funktionen wahrnahm, allerdings gleichzeitig auch ein Plenarorgan blieb.

288 Insbesondere in der wirtschaftsrechtlichen bzw. engeren GATT-rechtlichen Literatur wurden diese Fakten als Ausdruck einer **gewohnheitsrechtlichen Entwicklung** gesehen, durch welche aus einem Vertrag eine internationale Organisation (IO) geworden ist.[250]

289 Man wird dieser Position zustimmen oder nicht, je nachdem, welchen Begriff der internationalen Organisation man verwendet. Nach einer traditionellen, strengen Sichtweise, waren die **Bedingungen für das Vorliegen einer IO** folgende:

- Es musste ein **Vertrag** oder ein ähnliches Instrument (bspw. Beschluss einer Staatenkonferenz) gegeben sein.
- Die **Mehrheit** der Mitglieder muss aus **Staaten** bestehen.

---

249 Formaljuristisch war dieses Sekretariat der Interim Commission for the International Trade Organization (ICITO) zuzurechnen, die eigentlich die Einrichtung der ITO vorbereiten sollte. Tatsächlich war aber das Sekretariatspersonal ausschließlich für das GATT zuständig und hat somit eine beliehene Funktion wahrgenommen. Vgl. *J.H. Jackson* (1997), S. 42.

250 Vgl. für eine umfassende Darstellung der diesbezüglichen Positionen: *W. Benedek* (1990), S. 248.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Die IO muss über **Organe** verfügen, durch welche ein Organisationswille gebildet werden kann, der unabhängig ist von jenem der Vertragsparteien.[251]

Des Weiteren wird von einigen Autoren verlangt, dass ein entsprechender, klar nachweisbarer Wille zur Begründung einer IO gegeben war. **290**

Nach Maßgabe dieser Kriterien wäre dem GATT die Organisationseigenschaft wohl zu versagen. **291**

Andere Autoren näherten sich dieser Frage hingegen aus einer **funktionalistischen Perspektive**: Nimmt eine Einrichtung die Rolle einer IO wahr, so ist ihr auch eine entsprechende Eigenschaft zuzusprechen.[252] Das GATT wurde auch als **«de facto IO»** bezeichnet. **292**

Das Konzept der originären Völkerrechtssubjektivität IO konnte sich hingegen nie durchsetzen.[253] Dem GATT kam damit nur soviel an Subjektivität zuteil, wie die Staaten bereit waren anzuerkennen. **293**

Zweifel an der Völkerrechtssubjektivität des GATT konnten nie vollends behoben werden. Letztlich nahm diese Frage aber den Charakter eines überflüssigen dogmatischen Streits an. Das GATT wurde in vielem **behandelt wie eine IO**, ohne dass die abschließende rechtsdogmatische Klärung dieser Frage von größerer Relevanz gewesen wäre. **294**

Der GATT-Spezialist *Kenneth Dam* hat dazu Folgendes festgehalten: **295**

> «Whether the GATT should nevertheless be viewed as an ‹organization› is a futile and abstruse question, which need not detain us here.»[254]

In Bezug auf die Erweiterung des materiellen Geltungsbereichs ragt insbesondere die **Einbeziehung des Dienstleistungssektors (GATS-Abkommen)** und der **handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen)** hervor. Auch das GATT-Recht wurde aber weiter konkretisiert und hat eine erhebliche Erweiterung des materiellen Geltungsbereichs erfahren. Zudem wurden vier sog. **Plurilaterale Abkommen** geschlossen, für welche der sog. «single undertaking-approach» nicht galt. Die WTO-Mschaft impliziert in diesem Zusammenhang also nicht die automatische Parteistellung in Bezug auf diese Abkommen. **296**

Diese Abkommen sind: **297**

- **das Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen,**
- **das Abkommen über öffentliches Beschaffungswesen,**
- das Abkommen über Milcherzeugnisse und
- das Abkommen über Rindfleisch.

---

251 Vgl. *D. Akande* (2010), S. 253, unter Verweis auf Art. 2(a) des ILC-Entwurfs über die Verantwortlichkeit von IO aus 2009: «‹International organization› means an organization established by treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.»

252 Vgl. die Nachweise bei: *W. Benedek* (1995), S. 256.

253 Vgl. zu diesem Ansatz: *F. Seyerstedt* (1964), S. 1.

254 *K.W. Dam* (1970), S. 335.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

298 Von diesen Abkommen sind gegenwärtig die ersten beiden in Kraft.

299 Zudem wurde eine dynamische Komponente in das WTO-Recht eingebaut: Wesentliche Aspekte sollten in der Folgezeit, auch außerhalb einer eigenen Verhandlungsrunde, noch näher konkretisiert werden **(«built-in-agenda»)**.

300 Die Möglichkeit, zusätzliche Plurilaterale Abkommen für ausgewählte Themenbereiche abzuschließen, wurde bislang – aufgrund des Konsensuserfordernisses[255] – nicht genutzt.

301 Was die (weitgehende) **Behebung der Rechtszersplitterung** anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass die letzte **Abänderung des GATT-Abkommens** im Jahr **1965** erfolgte. Dies geschah während der Kennedy-Runde mit der Anfügung des Teils IV über Handel und Entwicklung (Art. XXXVI ff.). Gleichzeitig begann auch schon der Prozess der **Ergänzung des GATT durch Sonderabkommen bzw. -regelungen** (Kodex-Ansatz; Abschluss des Antidumping-Kodex) mit begrenzter Mitgliederzahl und eigenen Streitbeilegungsregeln («Balkanisierung des GATT-Rechts», «GATT à la carte»). Im Rahmen der Tokio-Runde wurde dieser Ansatz schließlich auf die Spitze getrieben mit der Annahme eines Anti-Subventions-Kodex, der Neufassung des Antidumping-Kodex, der Verabschiedung des Beschaffungskodex und der Annahme einer Ausnahmegenehmigung zugunsten der Entwicklungsländer («enabling clause»).

302 Mit dem ***«Single-Undertaking-Approach»*** der Uruguay-Runde sollte dagegen ein weitgehend einheitlicher Verpflichtungsstand geschaffen werden. Dabei dienen insbesondere das WTO-Rahmenübereinkommen als auch das einheitliche Streitbeilegungsverfahren sowie der handelspolitische Überwachungsmechanismus TPRM als Klammer. Auch die Entwicklungsländer wurden umfassend in dieses System integriert. **Ausnahmen** dazu sind:

- die Plurilateralen Abkommen
- die Einräumung längerer Übergangsfristen zugunsten der Entwicklungsländer
- das Fortbestehen einzelner Ausnahmegenehmigungen bzw. der Erlass neuer.

303 Diese Ausnahmegenehmigungen entfalten insbesondere im entwicklungspolitischen Kontext besondere Relevanz. So wurde die «enabling clause» des Jahres 1979 verlängert und zudem ergingen weitere bedeutende Ausnahmegenehmigungen, so zum TRIPS-Abkommen (Doha-Ministererklärung 2001, Pkt. 6 und Entscheidung des Allgemeinen Rats zur Umsetzung von Pkt. 6 der Ministererklärung, WT/L/540 aus 2003).

304 Die **Einführung eines völlig neuen Streitbeilegungsmechanismus**, der die Klärung von Streitfällen technischen Organen überantwortet und die Annahme der betreffenden Berichte gleichsam zu einem Automatismus macht, ist wahrscheinlich die **bedeutendste Innovation** überhaupt, die mit der Uruguay-Runde erzielt worden ist. Während das WTO-Recht am **Konsensus-Prinzip** grundsätzlich festhält, wird dieses gerade im sensiblen Bereich der Streitbeilegung **prak-**

255 Vgl. Art. X:9 WTO-Abkommen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tisch aufgegeben (durch die Einführung des «umgekehrten Konsensus», *«reverse consensus»*). Der Streitbeilegungsmechanismus ist auch ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der WTO gegenüber anderen IO.

305 Immer wieder angedacht wurde die Schaffung eines **parlamentarischen Organs** innerhalb des WTO-Systems.[256] Die damit verbundenen rechtstechnischen und rechtspolitischen Herausforderungen wären aber enorm und demzufolge sind die diesbezüglichen Bemühungen bislang auch erfolglos geblieben.

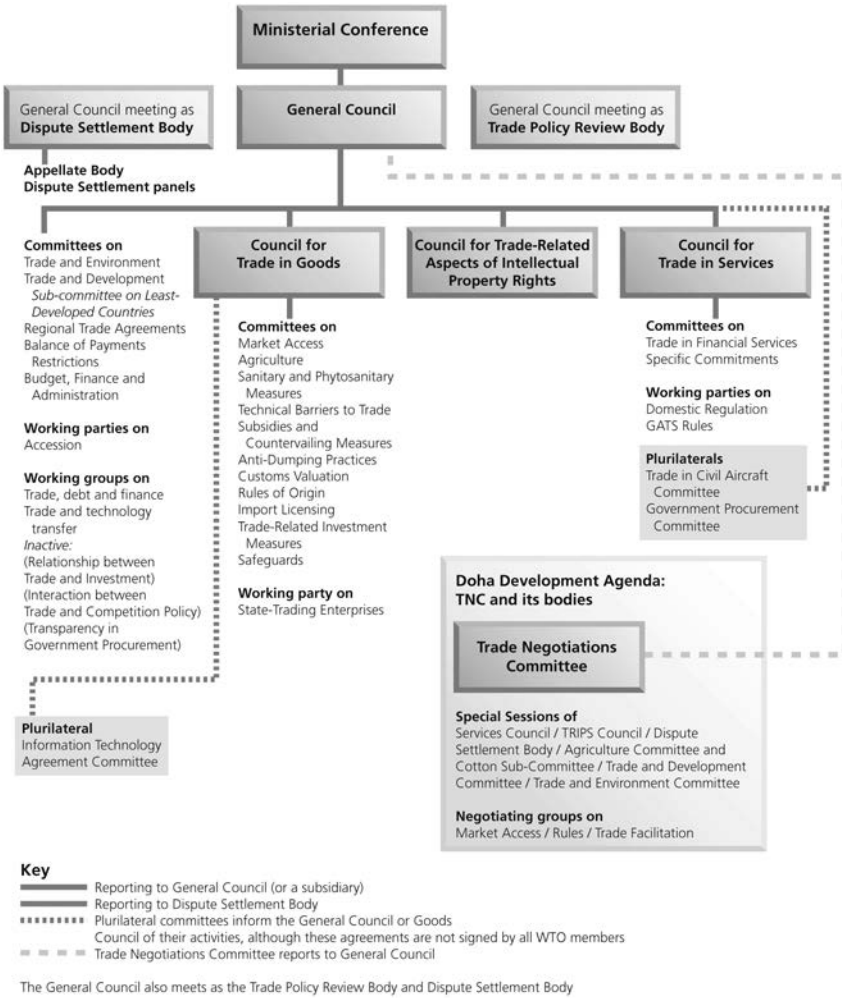
2.3 Das WTO-Organigramm

306 Die im GATT entstandene Organisationsstruktur wurde von der WTO übernommen und den neuen Gegebenheiten angepasst. Die rechtlichen Grundlagen der Organisation der WTO finden sich in der WTO-A in Art. IV (Struktur der WTO) und Art. VI (Sekretariat der WTO). Das oberste Organ der WTO ist die Ministerkonferenz («Ministerial Conference»), welche die allgemeinen Richtlinien der Welthandelsorganisation festlegt. Die Ministerkonferenz der WTO entspricht in ihrer Funktion den seinerzeitigen VERTRAGSPARTEIEN des GATT. Der Ministerkonferenz zugeordnet ist der Allgemeine Rat («General Council»), in dem alle WTO-M vertreten sind. Der Allgemeine Rat vertritt in der Zeit zwischen den Ministerkonferenzen die Minister und ist für die Erledigung der laufenden Geschäfte der WTO verantwortlich. Dem Allgemeinen Rat sind unterstellt: der Rat des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT-Rat, «Council for Trade in Goods»), der Dienstleistungsrat (GATS-Rat, «Council for Trade in Services»), der Rat zum handelsbezogenen Schutz der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS-Rat, «Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights») sowie die Ausschüsse Handel und Umwelt und Handel und Entwicklung. Das GATT und GATS wiederum verfügen über Ausschüsse für Sonderfragen (wie z.B. für Fragen der technischen Handelshemmnisse, der Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen sowie der Regulierung der Dienstleistungen). Die beiden plurilateralen Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen und das öffentliche Beschaffungswesen sind organisatorisch dem GATT-Rat unterstellt. Übersicht 6 vermittelt einen Überblick über die einzelnen Organe der WTO.

256 So vom Europäischen Parlament, «Call for Establishment of Standing Body of Parliamentarians Representing All Member Countries by the Parliamentarians Attending the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization», 2. Dezember 1999.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 6: Das WTO-Organigramm



Quelle: WTO (2015), Understanding the WTO, Genf, S. 103, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf (Juni 2017).

2.4 Die WTO-Organe

307 Es folgt die Darstellung der einzelnen WTO-Organe sowie ihrer Aufgaben und Funktionsweisen in der Reihenfolge des in Übersicht 6 wiedergegebenen WTO-Organigramms.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4.1 Die Ministerkonferenz

308 Die Ministerkonferenz setzt sich gemäß Art. IV WTO-A aus den Vertretern aller WTO-M zusammen. In der Regel liegt diese Vertretung bei den Wirtschafts- oder Außenhandelsministern. Die Ministerkonferenz tritt mindestens einmal alle zwei Jahre zusammen. Bis heute (2023) haben folgende Ministerkonferenzen stattgefunden:

1. Singapur, Dezember 1996
2. Genf, Mai 1998
3. Seattle, November/Dezember 1999
4. Doha, November 2001
5. Cancún, September 2003
6. Hongkong SAR China, Dezember 2005
7. Genf, November 2009
8. Genf, Dezember 2011
9. Bali, Dezember 2013
10. Nairobi, Dezember 2015
11. Buenos Aires, Dezember 2017
12. Genf, Juli 2022

(13. Abu Dhabi 2024)

309 Die Ministerkonferenz trägt vertragsgemäß die oberste Verantwortung für das Funktionieren der WTO und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen. Die Ministerkonferenz ist befugt, in allen die multilateralen Abkommen betreffenden Angelegenheiten Entscheide zu fällen. Die Beschlussfassung hat in Übereinstimmung mit den in den Abkommen vorgesehenen formalrechtlichen Erfordernissen zu erfolgen. Das Recht, Anträge zu stellen, liegt bei den Mitgliedstaaten. Außerdem ernennt die Ministerkonferenz den Generaldirektor und entscheidet nach Art. VI.2 der WTO-A über dessen Befugnisse, Aufgaben und Amtszeit.

310 Im Gegensatz zu den VERTRAGSPARTEIEN des GATT, die an ihren jährlichen Tagungen die Berichte der einzelnen Organe und die Schlichtungsempfehlungen der Panels sachbezogen zur Kenntnis nahmen, lief die Ministerkonferenz von **Singapur** im Jahr 1996 – um in der Sprache der Politischen Ökonomie zu sprechen – Gefahr, in eine «Politshow» auszuarten, indem sich die über 2000 Delegierten um die verbale Wiederholung von Freihandelsbekenntnissen bemühten.[257] Die Ministerkonferenz von **Genf** im Jahr 1998 stand im Zeichen des 50-Jahr-Jubiläums des Welthandelssystems und kann somit nicht mit den übrigen Sessionen verglichen werden. Die dritte Ministerkonferenz in **Seattle** vom Herbst 1999 hatte zum erklärten Ziel, eine weitere Welthandelsrunde, die sogenannte «Millenniumsrunde», vorzubereiten, scheiterte jedoch an unüberwindbaren Gegensätzen zwischen den Verhandlungspartnern. In der **Doha**-Ministerkonferenz

257 Vgl. WTO (1997), S. 7 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

von 2001 stimmten die Minister der Mitgliedschaft der Volksrepublik China und Taiwan zu und beschlossen die Durchführung einer neuen Welthandelsrunde («Doha-Runde»). Die Konferenz von **Cancún** im Jahr 2003 endete vorzeitig aufgrund von Meinungsverschiedenheiten. Auch den Konferenzen in Hongkong SAR China von 2005 und Genf im Jahr 2009 war wenig Erfolg beschieden. Im Mittelpunkt der Konferenzen **Bali 2013** und **Nairobi 2015** standen das Grenzabfertigungsabkommen und die Reduktion der Agrarexportsubventionen. Die Konferenz **Buenos Aires 2017** hat, in den Worten des damaligen WTO-Generaldirektors *Roberto Acevêdo*, keines der in die Konferenz gesetzten Ziele erreicht. In den Jahren 2018 bis 2021 sind die WTO-Ministerkonferenzen wegen der Corona-Pandemie ausgefallen. **Kein großer Erfolg** war auch der **Genfer Konferenz vom Juni 2022** beschieden.[258] Die über 2000 Konferenzteilnehmer haben in Genf einen Abkommensentwurf über die Fischereisubventionen zuhanden der kommenden Ministerkonferenz in **Abu Dhabi 2024** verabschiedet. Gleichzeitig haben die Delegierten eine Vielzahl von Problemen aufgegriffen, im Bereich des Agrarhandels, der Ernährungssicherheit, der Aspekte des geistigen Eigentums und der Reform der WTO, ohne – in den Worten der Generaldirektorin *Ngozi Okonjo-Iweala* – «einen Konsens über einen neuen Fahrplan für die künftige Arbeit zu erzielen». Aber die Mitglieder hätten «ein neues Zielbewusstsein gefunden» und seien entschlossen, «auf der Grundlage bestehender Mandate daran festzuhalten, um bei MC13 positive Ergebnisse zu erzielen».[259]

2.4.2 Der Allgemeine Rat

311 Zwischen der alle zwei Jahre stattfindenden Ministerkonferenz nimmt gemäß Art. IV.2 WTO-A der Allgemeine Rat (AR) die Aufgaben der Ministerkonferenz wahr. Der AR setzt sich – analog zur Ministerkonferenz – aus den **Vertretern der WTO-M** zusammen. Er ist aufgrund seiner Entscheidungsbefugnisse und seines Pflichtenhefts *das* **zentrale Organ der WTO**.

312 Der AR ist verantwortlich für die Verhandlungen mit den beitrittswilligen Staaten, die Ausarbeitung der Zugeständnis- und Ausnahmelisten, die Regelung der Ausnahmen für wirtschaftlich besonders schwache Staaten («Least developed countries»), die gegenseitige Information der WTO-M und die Pflege der Beziehungen mit den internationalen Organisationen FAO, IBRD, IMF, ILO, OECD, UNCTAD, UNO und WIPO.

313 Im Rahmen des AR besteht (in Personalunion) als rechtlich eigenständige Institution das Streitschlichtungs- oder Streitbeilegungsorgan **(«Dispute Settlement Body», DSB)**. Der DSB tagt unter eigenem Vorsitz, dessen Stellvertretung dem Vorsitz des Allgemeinen Rats zukommt. Zur Schlichtung von Handelsstreitigkeiten zwischen WTO-Mn bedient sich der DSB der Panels und der Berufungsinstanz

258 Zu den positiven Aspekten vgl. *E. Vranes* (2022).

259 https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_17jun22_e.htm (Juni 2022).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(«Appellate Body», «AB»). Dem DSB kommt die Aufgabe zu, die Empfehlungen der Panels und der Berufungsinstanz anzunehmen oder abzulehnen, die Umsetzung der Entscheide zu überwachen und die Rücknahme von Zugeständnissen zu genehmigen. Bezieht sich ein Streitfall auf ein plurilaterales Abkommen, haben die Vertreter jener Regierungen, die an dem plurilateralen Vertrag nicht teilnehmen, in den Ausstand zu treten.

314 Der AR verwaltet gemäß Art. III.4 WTO-A auch die im Anhang 3 der Vereinbarung beschriebene Überprüfung der Handelspolitik **(«Trade Policy Review Mechanism», TPRM)**[260] und ist verpflichtet, die Handelspolitik der WTO-M periodisch einer Prüfung zu unterziehen. In Erfüllung dieser Aufgabe tritt der Allgemeine Ausschuss als Organ zur Überprüfung der Handelspolitik («Trade Policy Review Body», TPRB) unter einem eigenen Vorsitz zusammen. Die welthandelsmässig vier größten Handelspartner (zurzeit EU, USA, Japan und China) werden alle zwei Jahre, die folgenden 16 Handelspartner alle vier Jahre und die übrigen Staaten alle sechs Jahre oder je nach Entwicklungsstand in längeren Abständen auf ihre Handelspolitik hin überprüft.

315 Der AR tritt somit auch als **Streitbeilegungsgremium *(Dispute Settlement Body – DSB)*** und als **Handelsüberwachungsgremium *(Trade Policy Review Body – TPRB)*** zusammen.

316 Zwar wurde in der Sache die Streitbeilegung im WTO-System Experteninstanzen zugewiesen (Panels und AB), doch hat mit dem AR in der Gestalt des DSB ein politisches Gremium die Letztkontrolle bewahrt. Gleichzeitig ist damit auch ein Forum für eine politische Aussprache in Bezug auf die Streitbeilegungsergebnisse und für die Umsetzungskontrolle geschaffen worden.

317 Dem TPRM kommt durch seine Eignung, präventiv Fehlentwicklungen auf der Ebene der nationalen (Außen)Wirtschaftspolitik entgegenzusteuern, eine wichtige, politisch aber heikle Rolle zu, weshalb auch hier die Letztverantwortung bei dem für das politische Tagesgeschäft wichtigsten Gremium angesiedelt wurde.

318 Als Unterorgane zum AR sind auf der Ebene der drei Säulen der WTO (GATT, GATS und TRIPS) weitere politische Lenkungs- und Überwachungsorgane tätig: der GATT-Rat, der GATS-Rat und der TRIPS-Rat. Diese können wiederum Ausschüsse *(committees)* und Arbeitsgruppen *(working groups)* einrichten. Je tiefer ein Gremium in der WTO-Organisationsstruktur angesiedelt ist, desto spezifischer ist das darin geforderte Expertenwissen.

319 **Alle Organe** – vom MK bis zu den Ausschüssen – sind **Plenarorgane**, d.h. dass jedes WTO-M darin vertreten sein kann (wenngleich nicht muss). Dies ist einerseits ein sehr souveränitätsfreundlicher Ansatz, andererseits erschwert das Fehlen von Exekutivorganen die Entscheidungsfindung und eine rasche Reaktion

260 Anhang 3 WTO-A, Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik; Trade Policy Review Mechanism, in: WTO (1995), The Legal Texts, Genf, S. 434.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf veränderte Umstände. Diese Situation wird weiter akzentuiert durch die Anwendung des Konsensus-Prinzips. **Für eine quasi-universell tätige IO ist das Fehlen von Exekutivorganen einzigartig.**[261]

320 Auf der faktischen Ebene wurden aber vom Plenarprinzip dennoch **Abstriche** gemacht:

- Die umfassende und kontinuierliche Präsenz in den Organen ist nur **für ressourcenreiche Nationen möglich**.
- Verschiedentlich erfolgt eine **antizipative Koordinierung** des Abstimmungsverhaltens in regionalen Organisationen oder in ad-hoc-Gruppierungen.[262]
- Schließlich wurde die pro-aktive Abstimmung der Interessen maßgeblicher Akteure auch vom WTO-GS betrieben, und zwar in der sog. ***«Green-Room-policy»***, benannt nach einem grünausstaffierten Salon im Sekretariat.[263] Diese Politik stieß aber wiederum auf massiven Widerstand der nichtrepräsentierten WTO-M und wurde schließlich zum zentralen Angriffspunkt für die Kräfte, die der WTO fehlenden Demokratiesinn und Parteinahme zugunsten der größeren Wirtschaftsnationen vorgeworfen haben.

321 Dem Allgemeinen Rat sind der Rat für den Handel mit Gütern, der Rat für den Handel mit Dienstleistungen und der Rat für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums unterstellt. Weitere Gremien unter der Aufsicht des Allgemeinen Rats sind die in der Übersicht 6 aufgeführten Ausschüsse und Arbeitsgruppen.

2.4.3 Die Räte des GATT, des GATS und des TRIPS

322 Das WTO-A hält in Art. IV.5 fest, der Rat für den Handel mit Waren (GATT-Rat) habe die Wirkungsweise des Übereinkommens über den Handel mit Waren, der Rat für den Handel mit Dienstleistungen (GATS-Rat) die Wirkungsweise des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen und der Rat für handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Rat) die Wirkungsweise des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums zu überwachen:

> «Diese Räte erfüllen die ihnen in den betreffenden Übereinkommen und vom Allgemeinen Rat übertragenen Aufgaben […]. Die Mitgliedschaft in diesen Räten steht den Vertretern aller Mitglieder offen. Die Räte treten zur Ausübung ihrer Aufgaben je nach Notwendigkeit zusammen.»

---

261 *P. J. Kuijper* (2009), S. 112.

262 Dies war während der Uruguay-Runde in Bezug auf die sog. «Quad» (USA, EG, Japan und Kanada) sowie – in Bezug auf den Agrarbereich – für die sog. «Cairns»-Gruppe der Fall, wobei die zuletzt genannte Gruppe sogar ein sehr erfolgreiches Modell der Nord-Süd-Kooperation repräsentierte.

263 Tatsächlich fanden Treffen dieser Art aber auch in anderen Räumlichkeiten statt. Zu dieser Problematik vgl. *K. Jones* (2009), S. 349.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4.3.1 GATT-Rat

Gestützt auf Art. XXV.1 GATT haben die VERTRAGSPARTEIEN im Jahr 1960 den GATT-Rat geschaffen. Mit der Übernahme des GATT in das WTO-Vertragswerk ist der GATT-Rat Teil der WTO-Organisation geworden. Folgende Aufgaben sind ihm zugeteilt: **323**

- Behandlung von dringlichen Sachfragen im Bereich des Handels mit Gütern; Berichterstattung und Antragstellung an den Allgemeinen Rat.
- Überwachung der Tätigkeit der Ausschüsse, der Arbeitsgruppen und anderer für die WTO-Organe tätigen Gremien. Diese Überwachung besteht in möglichen Hilfeleistungen an die einzelnen Arbeitsgruppen, im Studium der vorliegenden Berichte sowie in der Berichterstattung an die übergeordneten Organe, d.h. an den Allgemeinen Rat und an die Ministerkonferenz.
- Vorbereitung der regulären Tagungen des Allgemeinen Rats und der Ministerkonferenz im Bereich des Güterhandels.
- Erledigung der übrigen Arbeiten, die dem GATT-Rat vom Allgemeinen Rat und von der Ministerkonferenz delegiert werden.

Der GATT-Rat gibt sich eine Geschäftsordnung, die der Genehmigung durch den Allgemeinen Rat bedarf. Die Wahl des Vorsitzenden erfolgt durch die Mitglieder des Rats. Falls es bei Sachfragen zu einer Abstimmung kommt, gelten die gleichen Stimmenverhältnisse wie beim Allgemeinen Rat.[264] Ist ein WTO-M mit einer Empfehlung oder einem Entscheid des Rats nicht einverstanden, hat es die Möglichkeit, mit einem schriftlichen Antrag beim Allgemeinen Rat zu intervenieren. Von dieser Möglichkeit wurde bis heute kein Gebrauch gemacht. **324**

2.4.3.2 GATS-Rat

Art. XXIV.1 GATS hält fest: «Der Rat für den Handel mit Dienstleistungen nimmt die Aufgaben wahr, die ihm übertragen werden, um die Anwendung dieses Übereinkommens zu erleichtern und die Erreichung seiner Ziele zu fördern. Der Rat kann diejenigen nachgeordneten Gremien einsetzen, die er zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben für geeignet erachtet.» Im Rahmen des Dienstleistungs-Rats entstanden in den letzten Jahren Arbeitsgruppen zur Behandlung der Finanzdienstleistungen, der Telekommunikation, der Anerkennung der Berufsausbildung sowie der Dienstleistungen des Tourismus, des Gesundheitswesens, des Transports und des Umweltschutzes. **325**

Allen WTO-Mn steht ein Sitz im GATS-Rat sowie in den nachgeordneten Gremien offen. Der Vorsitz des Rats wird von den Mitgliedern gewählt. Die Erstellung der Geschäftsordnung und die Entscheide erfolgen nach den gleichen Vorgaben wie im GATT-Rat. **326**

264 Bis heute sind die Entscheide im Konsens-Verfahren gefällt worden.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4.3.3 TRIPS-Rat

327 Der TRIPS-Rat ist gemäß Art. 68 des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums für die Verwirklichung des Übereinkommens und «insbesondere die Erfüllung der hieraus erwachsenden Verpflichtungen durch die Mitglieder» verantwortlich. Gleichzeitig ist der Rat beauftragt, bei der Beilegung von Streitigkeiten über geistige Eigentumsrechte zwischen den Mitgliedstaaten behilflich zu sein. Der Rat ist befugt, die Mitglieder zu konsultieren und von ihnen Informationen einzuholen. Schließlich fordert das Abkommen (Präambel, letzter Abschnitt) den TRIPS-Rat auf, die Zusammenarbeit mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und «anderen wichtigen internationalen Organisationen aufzubauen». Das im Jahr 1995 zwischen dem TRIPS-Rat und der WIPO ausgehandelte Abkommen trat am 1. Januar 1996 in Kraft. Organisationen, mit denen der TRIPS-Rat zusammenarbeitet, sind unter anderen die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die Konferenz der UN für Handel und Entwicklung (UNCTAD).[265]

328 Analog zum GATT- und GATS-Rat gibt sich der TRIPS-Rat seine Geschäftsordnung selber und wählt den Vorsitz.

2.4.4 Der Generaldirektor und das Sekretariat

329 Der/die **Generaldirektor/in** der WTO führt die Beschlüsse der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rats aus und steht dem Sekretariat vor. Sie bzw. er hat periodisch über die Geschäftstätigkeit der WTO Bericht zu erstatten und die Rechnungsvorlage zuhanden des Ausschusses für Haushalt, Finanzen und Verwaltung auszuarbeiten. Die Wahl erfolgt durch die Ministerkonferenz. Die bisherigen Geschäftsführenden Sekretäre (bis 1965) und Generaldirektoren des GATT und der WTO (ab 1965) waren: *Eric Wyndham-White* (1948–1968), *Olivier Long* (1968–1980), *Arthur Dunkel* (1980–1993), *Peter Denis Sutherland* (1993–1995), *Renato Ruggiero* (1995–1999), *Mike Moore* (1999–2002), *Supachai Panitchpakdi* (2002–2005), *Pascal Lamy* (2005–2013) und *Roberto Acevêdo* (2013–2021). Seit 2021 hat Frau *Ngozi Okonjo-Iweala* dieses Amt inne.

330 Die **Hauptaufgaben** des **Sekretariats** sind die Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen zwischen den WTO-Mn, die Beratung der Handelspartner, die Analyse, die Darstellung und die Veröffentlichung der Welthandelsentwicklung sowie die Mithilfe bei der Durchführung der Schlichtungsverfahren. Der Sitz des WTO-Sekretariats ist Genf.[266]

---

265 Vgl. umfassend zur Zusammenarbeit zwischen WTO und WIPO *A. Zuo* (2018).

266 Vgl. Amtssitzabkommen vom 31.5.1995, WT/L/69, 1 June 1995, 1 June 1995 (Agreement between the WTO and the Swiss Confederation to determine the legal status of the Organization in Switzerland).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das WTO-Sekretariat beschäftigt zurzeit 629 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Für das Jahr 2022 verfügte das WTO-Sekretariat über ein Budget von ca. 200 Mio. CHF (das WTO-Budget wird in Schweizer Franken ausgewiesen). Die Beiträge der Mitglieder richten sich nach dem Welthandelsanteil der einzelnen Partner.[267] Für das Jahr 2021 zahlten die USA 23,1 Mio. CHF (11,8% der Gesamtrechnung), Deutschland 14.0 Mio. CHF (7.2%), die Schweiz 3,7 Mio. CHF (1,9%) und Österreich 1.9 Mio. CHF (1.0%). Die EU-Mitglieder sind als Einzelmitglieder beitragspflichtig. **331**

Das WTO-Sekretariat erfährt in Art. VI WTO-A eine gesonderte,[268] wenngleich inhaltlich **nur rudimentäre Regelung**. Sehr deutlich kommt hier der Wille der M zum Ausdruck, die technisch-politische Kontrolle über die Tätigkeit der WTO zu bewahren, eine Haltung, die mit der Bezeichnung der WTO als ***«member-driven organization»*** zum Ausdruck gebracht wird. Diese Orientierung steht in der Tradition des GATT (für welches ursprünglich gar kein Sekretariat vorgesehen war) und weist der WTO damit innerhalb der IOs eine Sonderstellung zu.[269] **332**

Das WTO-Sekretariat hat seinen Sitz in Genf. Die genannte Zahl von 629 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist – für eine IO derartiger Bedeutung – vergleichsweise gering. Dazu kommen allerdings noch 100 – 150 freie Mitarbeiter. **333**

An der Spitze des Sekretariats steht der **WTO-Generaldirektor (GD)**,[270] der von der MK (bzw. vom AR) ernannt wird, die gleichzeitig auch seine Befugnisse, die Aufgaben, die Dienstbedingungen und die Amtszeit festlegen (Art. VI:2 WTO-A). **334**

Mit dem zunehmenden Stellenwert der WTO in der internationalen Wirtschaftsordnung ist auch der Wahl des Generaldirektors seit 1995 immer größere Bedeutung beigemessen worden, was sich z.T. in intensiven Kontroversen geäußert hat. Auch der beruflich-fachliche Hintergrund, ja selbst die Charaktereigenschaften der Kandidaten haben sich grundlegend geändert: Wurde unter Geltung des GATT1947 der Wissenschaftler *(Wyndham-White)* bzw. der reservierte Diplomat *(Arthur Dunkel)* bevorzugt, galt ab 1995 die Präferenz dem Politiker- und Managertypus, häufig auch noch gekennzeichnet von besonderer Joivialität (so *Peter Sutherland*, *Renato Ruggiero* oder *Mike Moore*). Dies kann als indirekte Bestätigung dafür gesehen werden, dass der GD – über die Vorgaben des WTO-A hinaus – wichtige politische Funktionen zu erfüllen hat. **335**

---

267 Vgl. Google unter «WTO Secretariat and budget».

268 In Art. IV über den institutionellen Aufbau der WTO findet das Sekretariat keine Erwähnung.

269 *P.J. Kuijper* ((2009), S. 116.) weist darauf hin, dass diese geringe institutionelle Dichte auch deshalb gewählt wurde, um das WTO-A durch den amerikanischen Kongress zu bringen.

270 Bewusst wurde dabei nicht die Bezeichnung Generalsekretär gewählt, da im Fachjargon der IO Generalsekretäre auch eine politische Rolle wahrnehmen, während (General)direktoren technisch-administrative Aufgaben wahrzunehmen haben und auch institutionell regelmäßig unter der Position des Generalsekretärs stehen. So *Ch. Tietje* (2003), S. 52., unter Verweis auf *Schermers/Blokker*.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

336 In der Folge kamen mit *Supachai Panitchpakdi*, *Roberto Acevêdo* und *Ngozi Okonjo-Iweala* die GD überwiegend (Ausnahme Pascal Lamy) von außerhalb Europas, womit auch der zunehmenden Universität dieser IO mit der Besetzung der höchsten Leitungsebene Rechnung getragen wurde.

337 Unterstützt wird der GD durch **vier stellvertretende GD**, deren Bestellung über die Berücksichtigung von vier Weltregionen erfolgt. Unterstützt wird das Sekretariat durch über 20 Dienste mit funktionaler Aufgabenstellung (z.B. Handelsüberwachung, Rechtsdienste, Außenbeziehungen, Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Handel und Umwelt, Landwirtschaft und Rohstoffe, Sprachen- und Dokumentationszentrum).[271]

338 Die **Aufgaben des Generaldirektors** (in Verbindung mit dem Sekretariat) können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- technisch-administrative Hilfestellung für die einzelnen WTO-Räte und Ausschüsse sowie im Streitbeilegungsverfahren[272]
- Vorbereitung der Ministerkonferenzen
- Überwachung und Analyse weltwirtschaftlicher Entwicklungen
- Gewährung spezifischer Unterstützung für Entwicklungsländer.[273]
- Die oben erwähnte detaillierte Funktionsbeschreibung für das Amt des GD durch das MK (bzw. den AR) ist bislang noch nicht erfolgt. Dies wird vielfach beklagt, eröffnet aber dem jeweiligen GD einen sehr großen Spielraum für die Deutung und Wahrnehmung seiner Aufgaben. Besonders **weitreichend waren die Beiträge von GD und Sekretariat** auf folgenden Gebieten:
- **Steuerung (Aufnahme, zielorientierte Fortführung, erfolgreicher Abschluss) der Welthandelsrunden**
- Obwohl der GD diesbezüglich über kein Mandat verfügt, konnten die verschiedenen GD in diesem Zusammenhang maßgebliche Impulse leisten.
- **Streitbeilegung**
- GD und Sekretariat konnten in diesem Bereich wiederholt unentbehrliche technische Hilfestellung leisten – weit über das hinausgehend, was das positive WTO-Recht explizit zu ermöglichen scheint. Unterstützung der Entwicklungsländer
- Für eine **effektive Einbindung der Entwicklungsländer** in die verschiedenen Mechanismen der Zusammenarbeit und Entscheidung innerhalb der WTO war der Beitrag des GD schließlich entscheidend.

339 Der «**Sutherland»-Report des Jahres 2004** hat sich für eine **Stärkung der Rolle des WTO-Sekretariats** als «Hüterin der Verträge» ausgesprochen.[274] Der GD

271 Der AB verfügt über ein eigenes Sekretariat, das aber ebenfalls dem GD unterstellt ist.

272 Vgl. bspw. Art. 5.1 und Art. 8.6 DSU.

273 Zur Unterstützung, die der GD den Entwicklungsländern im Streitbeilegungsverfahren anbieten kann, vgl. Art. 24.2 DSU.

274 Ibid., 73 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sollte eine größere Unabhängigkeit bspw. dadurch erlangen, dass die M nicht mehr allein ihre eigenen Bürger für diese Funktion vorschlagen können.

Die **Auswahl des Personals** im Sekretariat erfolgt **nicht nach Länderquoten**, sondern auf der Grundlage von Professionalität und Qualifikation der Bewerber. Auffallend ist aber die vergleichsweise starke Präsenz von Mitarbeitern aus Frankreich und der Schweiz (181 bzw. 44), während bspw. die Bundesrepublik Deutschland mit 16 Mitarbeitern relativ schwach vertreten ist.[275] Arbeitssprachen im Sekretariat sind Englisch, Französisch und Spanisch. **340**

Die Mitarbeiter des WTO-Sekretariats genießen die für Bedienstete von IO üblichen **Immunitäten und Privilegien** und können bei dienstrechtlichen Streitigkeiten das Verwaltungsgericht der ILO anrufen. **341**

Der «Sutherland»-Report 2004 schlägt vor, dem Sekretariat eine bedeutendere Rolle bei wirtschaftspolitischen Grundlagenanalyse zuzuerkennen. **342**

2.4.5 Die Ausschüsse

Dem Allgemeinen Rat sind die Ausschüsse zugeteilt, die sektorübergreifende Themen behandeln. Dazu zählen die Ausschüsse für Handel und Umwelt, Handel und Entwicklung, regionale Handelsabkommen, Zahlungsbilanzrestriktionen sowie Haushalt-, Finanz- und Verwaltungsfragen. Spezifische Ausschüsse bestehen im Rahmen des GATT, zum Beispiel zu Fragen der Landwirtschaft, der Gesundheit, der technischen Sicherheit usw. Die beiden Ausschüsse des Dienstleistungssektors beziehen sich auf die Finanzdienste und die Sonderprobleme der grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Dieser Abschnitt bezieht sich auf die Ausschüsse des Allgemeinen Rats. Die Ausschüsse des GATT- und GATS-Rats kommen im Rahmen der Darstellung des GATT und GATS zur Sprache. **343**

2.4.5.1 Ausschuss für Handel und Umwelt

Die Schaffung des Ausschusses für Handel und Umwelt ***(«Committee on Trade and Environment», CTE)*** geht auf die Ministererklärung vom 14. April 1994 zurück.[276] Das CTE steht allen Mitgliedern der WTO offen und gewährt Nicht-Mitgliedern und interessierten internationalen Organisationen Beobachterstatus. **344**

Das Zehn-Punkte-Programm des CTE beinhaltet folgende Themen:[277] **345**

- Beziehungen zwischen den Bestimmungen des multilateralen Handelssystems und den Umweltschutzmaßnahmen

275 Im Vergleich zu Deutschland ist dagegen Österreich mit 5 Mitarbeitern relativ betrachtet besser gestellt (sowohl in Bezug auf Beitragsschlüssel und Bevölkerungszahl).

276 WTO, The Legal Texts, S. 469 ff.; https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm sowie https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/envirqapublication_e.pdf (Mai 2023).

277 Das Zehn-Punkte-Programm findet sich im erwähnten Ministerbeschluss über Handel und Umwelt vom 14.4.1994.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Beziehungen zwischen den Bestimmungen des multilateralen Handelssystems und der handelsrelevanten Umweltschutzpolitik der einzelnen WTO-M
- Beziehungen zwischen den Bestimmungen des multilateralen Handelssystems und den Öko-Abgaben sowie den ökologisch begründeten Vorschriften und Normen
- Schaffung von internationaler Transparenz im Umweltschutzbereich
- gegenseitige Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Streitschlichtungssystemen
- Umweltschutzmaßnahmen und Entwicklungsländer
- Fragen des Exports von im Inland nicht zugelassenen Gütern
- Überprüfung des GATS aus der Sicht des Umweltschutzes
- Überprüfung des TRIPS aus der Sicht des Umweltschutzes und
- Zusammenarbeit zwischen WTO und internationalen Organisationen.

346 Der Ausschuss für Handel und Umwelt erarbeitete für die erste Ministerkonferenz Ende 1996 Empfehlungen und Vorschläge, die heute nach wie vor aktuell sind: Verzicht der Handelspartner auf unilaterale Handelsmaßnahmen zum Ausgleich umweltschutzbedingter Wettbewerbsvorteile, Bevorzugung multilateraler gegenüber unilateralen Lösungsansätzen, Streitbeilegung auf multilateraler Ebene, Nicht-Benachteiligung inländischer Angebote über Öko-Labelling sowie Erlaubnis von Importverboten für Produkte, die im Herkunftsland zum Verkauf nicht zugelassen sind.[278] Schließlich verwies der Ausschuss auf die Notwendigkeit, die Umweltschutzfragen auch im Bereich des Dienstleistungshandels und des Schutzes geistiger Eigentumsrechte anzugehen.[279] Dieser Ausschuss ist ein wichtiges Forum für die Diskussion von Maßnahmen zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele 2030 geworden **(2030 Agenda for Sustainable Development)**.

347 Nach Ziff. 31 der Doha-Agenda von 2001 und Ziff. 126 ff. der Doha-Erklärung von 2010 konzentrieren sich die Umweltschutz-Gespräche der gegenwärtig laufenden Handels-Runde auf drei Themen, das Verhältnis der WTO zu den heute geltenden Umweltschutzabkommen, die Zusammenarbeit zwischen der WTO und den Institutionen der internationalen Umweltschutzabkommen und den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen auf Umweltschutzgütern und umweltschutzrelevanten Dienstleistungen.[280]

348 Im Juli 2014 haben 17 WTO-M die Initiative ergriffen, unter sich ein Umweltschutzabkommen («Environmental Goods Agreement», EGA) auszuarbei-

278 Eine analoge Bestimmung findet sich im Umweltschutzabkommen der NAFTA. Vgl. NAFTA (1994) Vertragstexte (Zusatzabkommen über «Environmental Cooperation», S. 747 ff., Art. 2.3).

279 Über die laufenden Arbeiten des CTE orientiert: WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/ envir_e/envir_e.htm (Februar 2017).

280 WTO (2001), WTO Doha Development Agenda 2001, Genf, Ziff. 31(i) (ii) und (iii); WTO (2010), WTO Development Aspects of the Doha Round of Negotiations, WT/COMTD/W/143.5 vom 28.10.2010, Ziff. 126 ff., Genf.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ten, mit dem Ziel, die Zölle auf Umweltgütern zu beseitigen. Heute zählt EGA insgesamt 48 Partner. Es besteht die Absicht, nach dem Zustandekommen dieses Abkommens die Zollreduktionen allen WTO-Mn anzubieten.[281]

2.4.5.2 Ausschuss für Handel und Entwicklung

349 Mit der zunehmenden Erkenntnis der wirtschaftlichen Realität von Entwicklungsproblemen entstand 1958 im GATT ein Ausschuss zur Förderung des Welthandels unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der Exporterlöse auf die Nicht-Industrieländer, bekannt unter dem Namen «Ausschuss III». Mit dem Inkrafttreten des Teils IV des GATT im Jahr 1966 gingen die Funktionen des Ausschusses III auf den neu gebildeten Ausschuss für Handel und Entwicklung («Committee on Trade and Development», CTD) über.[282] Im Jahr 1980 entstanden zwei Unterausschüsse zur Behandlung der Probleme des Handelsprotektionismus gegen Entwicklungsländer und der Fragen der wirtschaftlich besonders schwachen Staaten.

350 Die WTO übernahm den GATT-Ausschuss für Handel und Entwicklung in seiner bisherigen Form. Die Hauptaufgaben des Ausschusses blieben die Wahrung der Interessen der wirtschaftlich schwachen Staaten, die Unterstützung dieser Länder in ihren Handels- und Investitionsanstrengungen, die Überwachung und Durchsetzung der Ermächtigungsklausel sowie die Förderung der technischen Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten. Die Arbeiten des Ausschusses für Handel und Entwicklung gründen gemäß WTO-Jahresbericht 1996 auf der Überzeugung, der Außenhandel verbessere den Lebensstandard und erhöhe das Realeinkommen in den betreffenden Ländern. Die WTO bzw. ihre Mitglieder trügen daher die Verantwortung, die wirtschaftlich schwachen Staaten in die Weltwirtschaft einzubeziehen.[283]

351 Im Verlauf der ersten WTO-Jahre bemühte sich der Ausschuss für Handel und Entwicklung um die Beibehaltung der Zoll-Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer. Im Jahr 2001 versprach die Ministerkonferenz von Doha in Ziff. 44 ihrer Erklärung, die Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer zu verbessern.[284] Im Dezember 2013 entstand im Rahmen der Ministerkonferenz in Bali eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag, Vorschläge zuhanden der WTO über die Sonderstellung der Entwicklungsländer zu erarbeiten.[285]

---

281 Vgl. https://www.wto.org/english/trato_e/envir_e/ega_map_e.htm (Mai 2023).

282 Die rechtliche Grundlage bildet Art. XXXVIII.1 GATT, der u.a. besagt, dass die Vertragsparteien «im Rahmen dieses Abkommens und in geeigneten Fällen außerhalb dieses Abkommens zusammenarbeiten», um sicherzustellen, «dass die weniger entwickelten Vertragsparteien entsprechend den Bedürfnissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung am Wachstum des Welthandels teilhaben» (Bezug auf Art. XXXVI.3 GATT).

283 Vgl. WTO (1996), Annual Report 1996, Vol. I, Genf, S. 146.

284 WTO (2001), WT/MIN(01)/DEC/1 (vom 20.11.2001).

285 WTO (2013), WT/MIN(13)/45WT/L/920 (vom 3. bis 6.12.2013).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4.5.3 Ausschuss für regionale Handelsabkommen

352 Seit Jahrzehnten findet weltweit ein fortschreitender Prozess der regionalen Integration statt. Zurzeit (Frühjahr 2024) zählt die WTO 594 gemeldete Zollunionen und regionale Freihandelsabkommen. Davon stehen zurzeit 365 Abkommen in Kraft.[286] Alle 164 Mitglieder der WTO unterhalten ausnahmslos einige wenige oder mehrere regionale Integrationsabkommen.

353 Im Rahmen des GATT erfolgte die Überprüfung der regionalen Integrationsabkommen durch einzelne Arbeitsgruppen. Im Februar **1996 entschied der Allgemeine Rat der WTO die Schaffung des Ausschusses für regionale Handelsabkommen («Committee on Regional Trade Agreements», CRTA)**. Diesem Ausschuss kommt die Aufgabe zu, das Entstehen von regionalen Integrationsabkommen gemäß Art. XXIV GATT nach einheitlichen Bestimmungen und Vorgabe auf ihre WTO-Konformität zu überprüfen.[287] Die Überprüfung der regionalen Handelsabkommen durch den CRTA erfolgt in der Absicht, die Transparenz der vorgeschlagenen Vereinbarungen zu erhöhen und die WTO-Konformität der Verträge abzuklären. Welche Tatbestände in welcher Zeitfolge analysiert werden, wird von der WTO vorgegeben.[288] Bis heute (Anfang 2024) konnte ein einziges Notifizierungsverfahren definitiv abgeschlossen werden, die Zollunion Tschechien-Slowakei.[289] Alle übrigen Notifizierungen kamen, in den Worten der WTO, «because of lack of consensus» zu keinem definitiven Abschluss.[290] Es ist somit das **Konsensusprinzip**, das einer definitiven Beschlussfassung entgegensteht. Gegenwärtig sind im Ausschuss für regionale Handelsabkommen Bestrebungen im Gange, die Überprüfung der regionalen Integrationsabkommen neu zu organisieren.[291]

2.4.5.4 Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen

354 Der WTO-Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen («Committee on Balance of Payments») führt die Arbeit des gleichnamigen GATT-Ausschusses fort.[292]

---

286 https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm (Mai 2023).

287 Die regionalen Integrationsabkommen im Güterbereich gemäß Art. XXIV GATT sind dem GATT-Rat zu notifizieren, der die Anträge dem Ausschuss für regionale Handelsabkommen (CRTA) zur Überprüfung weitergibt. Die Integrationsabkommen im Dienstleistungsbereich (Art. V GATS) sind dem GATS-Rat zu melden, der die Überprüfung selber vornimmt oder diese dem CRTA übermittelt. Als Notifizierungsstelle für Integrationsabkommen mit den Entwicklungsländern (Präferenzen gemäß Ermächtigungsklausel) amtet der Ausschuss für Handel und Entwicklung (CTD). Vgl. auch *P. Hilpold* (2019), S. 67 ff.

288 Eine detaillierte Darstellung des Notifizierungsverfahrens findet sich in: *R. Senti* (2013), S. 137 ff.

289 GATT (1997), BISD 41th S/Vol I, S. 112–115.

290 https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm (Mai 2023).

291 https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regcom_e.htm (Mai 2023).

292 Zur geschichtlichen Entwicklung des Ausschusses vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 158.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. XII und XVIII:B GATT sowie Art. XII GATS verlangen von den WTO-Mn, Einführung und Änderungen von Handelsrestriktionen aus Zahlungsbilanzgründen dem Allgemeinen Rat bzw. seinem Ausschuss für Zahlungsbilanzrestriktionen innerhalb von 30 Tagen zu melden. Nach der Notifizierung sind innerhalb von vier Monaten entsprechende Konsultationen zwischen dem WTO-M und dem Ausschuss aufzunehmen. Gegenstand der Verhandlungen ist die Analyse der Zahlungsbilanz des betreffenden WTO-Partners unter Berücksichtigung der Art und des Ausmaßes der Zahlungsbilanzstörungen und externen Zahlungsschwierigkeiten, der Außenwirtschafts- und Handelssituation des WTO-Ms sowie der möglichen Alternativmaßnahmen. Das jeweils einzuschlagende Konsultationsverfahren ist in der 1979 angenommenen Erklärung über Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen[293] und in der Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens von 1994 niedergelegt.[294]

355 Die WTO-M sind verpflichtet, jenen Maßnahmen den Vorzug zu geben, die den internationalen Handel am wenigsten stören. Zudem sind die Restriktionen zeitlich zu befristen und periodisch zu überprüfen (bei Industriestaaten jährlich und bei Entwicklungsländern alle zwei Jahre). Gemäß Art. XV GATT wird der IMF zu den Konsultationen eingeladen.[295]

2.4.5.5 Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung

356 Die Generaldirektion der WTO unterbreitet ihren jährlichen WTO-Haushaltvorschlag und WTO-Rechnungsabschluss dem Ausschuss für Haushalt, Finanzen und Verwaltung («Committee on Budget, Finance and Administration»). Der Ausschuss hat gemäß Art. VII der WTO-A den Haushaltvorschlag und den Rechnungsabschluss zu prüfen und dem Allgemeinen Rat der WTO zur Genehmigung vorzulegen. Die Verabschiedung des jährlichen Haushaltvorschlags und der Finanzregelung erfolgt nach Art. VII.3 WTO mit einer Mehrheit von drei Vierteln, die mehr als die Hälfte der WTO-M einschließt.

357 Der Vorschlag des Ausschusses an den Allgemeinen Rat enthält zudem die Aufschlüsselung der WTO-M-Beiträge und die Maßnahmen für den Fall von Zahlungsrückständen.

358 Für eine quasi-universell tätige IO mit einem derart breiten Aufgabenspektrum ist der **Haushalt von knapp unter 200 Mio SFR** (2022) **vergleichsweise bescheiden**.[296] Der Großteil dieser Mittel dient der Bestreitung der Personalauf-

293 GATT (1980), BISD 26th S, S. 205 ff.

294 WTO, The Legal Texts, S. 27 ff.

295 Zu den laufenden Arbeiten des Ausschusses für Zahlungsbilanzrestriktionen vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/bop_e/bop_e.htm (Mai 2023).

296 Laut *P. Kuijper* ((2009), S. 120, unter Verweis auf *J. Klabbers* (2002) ist diese sparsame Mittelausstattung Ausdruck einer allgemeinen Tendenz im Völkerrecht, IO knapp am Rande der Zahlungsunfähigkeit zu halten.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wendungen. Der vorgeschriebene Beitrag orientiert sich am Anteil des jeweiligen Mitglieds am Welthandel (Summe von Ein- und Ausfuhr). Die restriktive Haushaltspolitik ist weiterer Ausdruck der Bemühungen der M, eine intensive Kontrolle über diese IO auszuüben.

359 Wiederholt wurde eine konsistente Erhöhung des Haushalts empfohlen (so schon im Sutherland-Report 2004), damit die WTO in die Lage versetzt werden kann, ihren vielfältigen Aufgaben besser gerecht zu werden.

3 Die Beschlussfassung

360 Theoretisch hat jedes WTO-M bei der Beschlussfassung in der WTO eine Stimme. Eine Gewichtung der Stimmen nach der Bevölkerungsgröße oder dem Welthandelsanteil des Vertragspartners kennt die WTO nicht, im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Die Europäische Union tritt nach Art. IX.1 WTO-A bei den Tagungen der Ministerkonferenz und des Allgemeinen Rates als *ein* Mitglied der WTO auf. Bei der Ausübung des Stimmrechts verfügt die EU «über eine Anzahl von Stimmen, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten, die Mitglieder der WTO sind, entspricht». Die Länder anderer Integrationsräume wie beispielsweise des United-States-Mexico-Canada-Agreements USMCA oder des MERCOSUR stimmen als Einzelmitglieder.

361 Zu Abstimmungen i.e.S. kommt es innerhalb der WTO aber de facto nicht, sondern es kommt das **sog. Konsensus-Verfahren zur Anwendung**. Danach gilt eine **Entscheidung als gefasst, wenn kein auf einer beschlussfassenden Tagung anwesendes Mitglied gegen den vorgeschlagenen Beschluss Einspruch erhebt**.[297] Damit wird eine bereits im Rahmen des GATT etablierte Praxis im WTO-System fortgeführt. Das GATT-Abkommen kannte keine diesbezügliche Regel, und in verschiedenen Fällen (z.B. Aufnahme neuer Parteien, Gewährung von Waiver) wurde im System des GATT1947 auch abgestimmt.[298]

362 Subsidiär sieht Art. IX auch Mehrheitsabstimmungen vor, doch kommen solche faktisch nicht zur Anwendung. Die Konsensus-Regel, die auch in zahlreichen Organen und Organisationen, insbesondere im UN-Bereich, zur Anwendung kommt, weist unleugbare **Vorteile** auf:[299]

- Sie ist ein sehr souveränitätsschonendes Entscheidungsverfahren. Kein Mitglied kann überstimmt werden.
- Auch schwächere Mitglieder können ihnen unliebsame Entscheidungen verhindern, ohne dass sie gezwungen wären, Allianzen zu bilden.

297 Fn 1 zu Art. IX WTO-A.

298 Vgl. Sutherland-Report, 2004, 63 Abs. 280.

299 Vgl. zur Auflistung der Vor- und Nachteile des Konsensus-Verfahrens im Detail den Sutherland-Report, S. 63 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Einer Konsensus-Entscheidung gegen regelmäßig intensive Beratungen voraus, die Transparenz schaffen und es allen Mitgliedern ermöglichen, ihre Stimme zu Gehör zu bringen.

Die **Nachteile** dieses Verfahrens sind aber auch nicht zu übersehen: **363**

- Ein einzelnes Mitglied kann den Entscheidungsmechanismus völlig blockieren. Je größer die Anzahl der Mitglieder wird, desto ausgeprägter wird die diesbezügliche Gefahr.
- Der Schutz der schwächeren Mitglieder ist nur ein begrenzter: So können es sich gerade die ärmsten WTO-M nicht leisten, eine umfassendere Vertretungspräsenz in der WTO sicherzustellen. Nur anwesende WTO-M können aber Entscheidungen im Konsensus-Verfahren verhindern. Zudem können die einflussreicheren Mitglieder versuchen, im Vorfeld der Entscheidung unterschwelligen Druck auszuüben. Dadurch wird das Meinungsbild in der WTO aber intransparent.
- Wie der Sutherland-Bericht betont, ist die WTO im Wesentlichen eine Verhandlungsmaschinerie.[300] Dringend nötige, aber kontrovers diskutierte Reformvorhaben werden auf dieser Grundlage möglicherweise erst gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Das Ergebnis könnten Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sein und ein allgemeiner Reformstau.

Aus diesem Grunde werden im Wesentlichen folgende **Reformen** in diesem Bereich vorgeschlagen:[301] **364**

- Es sollte geprüft werden, ob das Konsensus-Verfahren nur mehr auf bestimmte, besonders wichtige Fragestellungen zur Anwendung kommen sollte.
- Findet ein Vorschlag breite Zustimmung, so soll ein Mitglied diesen nur mehr dann blockieren, wenn es schriftlich erklärt, dass lebenswichtige nationale Interessen betroffen sind.
- Auch ein gewisses Maß an «variabler Geometrie», und dabei insbesondere der Ausbau der plurilateralen Abkommen (d.h. der Abschluss solcher Abkommen für weitere Materien) sollte ins Auge gefasst werden.[302]

Das WTO-System ist hier mit einem echten Dilemma konfrontiert: Einerseits stellt die (mögliche) Gefährdung der nationalen Souveränität einen Dauerkritikpunkt an der WTO dar, weshalb die Verteidigung des Konsensus-Prinzips geradezu als unabdingbare Notwendigkeit erscheint. Andererseits wird aber auch immer deutlicher, dass auf dieser Grundlage die großen Aufgaben der Zukunft möglicherweise nicht mehr bewältigt werden können. Auch im Hinblick auf eine mögliche Rückkehr zum System der «variablen Geometrie» gibt es gerade in Anbetracht der diesbezüglichen negativen Erfahrungen mit den Ergebnissen der Tokyo-Runde erhebliche Bedenken. **365**

300 *Ibid.*, 61, Abs. 269: «The World Trade Organization is in large measure a negotiating machine».

301 *Ibid.*, 64, Abs. 288 f.

302 *Ibid.*, 65, Abs. 291 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

366 In formaler Hinsicht ist zwischen fünf Bereichen der Beschlussfassung zu unterscheiden: (1) Auslegung des Vertragswerks, (2) Aussetzung von Vertragspflichten (Gewährung von Ausnahmen, «Waiver»), (3) Vertragsänderungen in den Bereichen Meistbegünstigung und Verfahrensfragen, (4) Vertragsänderungen außerhalb den Bereichen Meistbegünstigung und Verfahrensfragen und (5) Aufnahme von neuen WTO-Mn.

367 Für die **Auslegung** des WTO-Vertragswerks ist gemäß Art. IX.2 der WTO-A die Ministerkonferenz bzw. der Allgemeine Rat zuständig. Steht die Interpretation des GATT, GATS oder TRIPS zur Diskussion, entscheidet der Allgemeine Rat auf der Grundlage einer Empfehlung des betreffenden Rats. Kommt kein Konsens zustande, erfolgt eine Beschlussfassung mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder.

368 Ist ein WTO-M der Meinung, die Befolgung einer WTO-Bestimmung könne ihm nicht zugemutet werden, steht ihm nach Art. X WTO-A das Recht zu, eine **Ausnahmegenehmigung (einen «Waiver»)** zu beantragen. Der Antrag ist je nach Handelsbereich beim GATT-, GATS- oder TRIPS-Rat einzureichen. Der betreffende Rat überprüft den Antrag und leitet ihn, zusammen mit einer entsprechenden Empfehlung, im Verlauf von 90 Tagen an den Allgemeinen Rat weiter. Der Allgemeine Rat behandelt das Begehren nach dem Konsensusprinzip. Die Möglichkeit einer Abstimmung mit Dreiviertelmehrheit ist Theorie geblieben.

369 Jedes WTO-M sowie die GATT-, GATS- und TRIPS-Räte sind berechtigt, dem Allgemeinen Rat **Vertragsänderungen** zu beantragen bzw. Änderungsvorschläge einzureichen. In einer ersten Phase von maximal 90 Tagen hat der Rat darüber zu entscheiden, ob er auf das Begehren eintritt oder nicht. Auch hier erfolgt die Beratung nach dem Konsensusprinzip. Theoretisch wäre auch eine Mehrheitsabstimmung (Dreiviertelmehrheit) möglich, doch wird diese nicht praktiziert.

370 Ist die Weiterbehandlung des Abänderungsantrags beschlossen, ist abzuklären, ob es sich um eine Änderung eines Vertragskernbereichs oder einer anderen Vertragsbestimmung handelt. Eine Abänderung des **Vertragskernbereichs**, d.h. des Art. IX WTO-A (Beschlussfassung), Art. I und II GATT (Meistbegünstigung und Zolllisten), Art. II GATS sowie Art. 4 TRIPS (Meistbegünstigung) erfordert nach Art. X.2 WTO-A **Einstimmigkeit** aller WTO-M.

371 Bei der Änderung von Nicht-Kernbereichen des WTO-Vertragswerks bemüht sich der Allgemeine Rat vorerst um Einstimmigkeit. Kommt kein Konsens zustande, folgt – in der Theorie – eine Unterscheidung zwischen Beschlüssen, welche die Rechte und Pflichten der WTO-M ändern, und solchen, welche die Rechte und Pflichten der WTO-M nicht ändern (vor allem Vorschriften administrativer Art). Die Entscheidung, welcher Kategorie der Beschluss jeweils zuzuordnen ist, ist mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden WTO-M zu treffen. Ein Beschluss, der die Rechte und Pflichten der WTO-M ändert, müsste – laut WTO-A – mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder getroffen werden und verpflichtet ausschließlich die zustimmenden Mitglieder. Eine Vertragsänderung ohne Rückwirkungen auf

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die Rechte und Pflichten der Mitglieder erfordert eine Zweidrittelmehrheit und ist für alle Mitglieder wirksam. Art. X.5 ff. WTO-A enthalten zusätzliche Beschlussfassungs-Bestimmungen im Rahmen des GATS, des TRIPS und der plurilateralen Abkommen. Wie erwähnt, kommt aber in all diesen Fällen de facto das Konsensusprinzip zur Anwendung.

372 Gleichgültig, ob alle WTO-M durch den Änderungsbeschluss getroffen werden oder nicht, hält Art. X.3 und 5 WTO-A fest:

> «Die Ministerkonferenz kann mit Dreiviertelmehrheit der Mitglieder beschließen, dass eine gemäß diesem Absatz in Kraft getretene Änderung so beschaffen ist, dass es jedem Mitglied, das die Änderung innerhalb der von der Ministerkonferenz festgesetzten Frist nicht angenommen hat, in jedem Einzelfall freisteht, aus der WTO auszutreten oder mit Zustimmung der Ministerkonferenz Mitglied zu bleiben.»[303]

373 Schließlich entscheidet der Allgemeine Rat auch über die **Aufnahme neuer WTO-M**, wofür mindestens eine Zweidrittelmehrheit des Allgemeinen Rats erforderlich ist (tatsächlich findet aber wiederum das Konsenusverfahren Anwendung).

374 Trotz der vertraglich festgehaltenen Abstimmungsvorgaben hielten sich die WTO-M bislang, wie erwähnt, (in Fortführung der GATT-Tradition) an den Brauch, das **Konsensusverfahren** anzuwenden. Die großen Staaten und Staatengruppen sind an der Weiterführung dieser Praxis interessiert, aus Angst, von der Vielzahl der anderen Mitglieder überstimmt zu werden, und die kleinen und mittelgroßen WTO-M sind sich bewusst, dass Beschlüsse gegen die Interessen der starken Partner nicht tragfähig sind.

4 Die Streitschlichtung

4.1 Die grundlegende Struktur

375 Ein zentrales Element der Streitschlichtungsordnung der WTO ist die **Streitschlichtungsvereinbarung («Dispute Settlement Understanding», DSU)**, die sich in Anhang 2 der WTO-A findet. Sie bezieht sich auf das GATT, das GATS und das TRIPS (Anhang 1 der WTO-A). Nicht unterstellt ist ihr das Verfahren

303 Diese Vertragsbestimmung ist fragwürdig. Erstens steht es jedem WTO-M nach Art. XV WTO-A frei, unter Beachtung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten jederzeit vom WTO-Vertrag zurückzutreten. Dazu braucht es keinen Ministerratsbeschluss. Zweitens fehlt im Vertrag eine nähere Präzisierung der «Zustimmung der Ministerkonferenz». Entspricht diese Zustimmung einer Dreiviertelmehrheit (entsprechend dem Vorabentscheid) oder einer einfachen Mehrheit? Drittens enthalten Art. X.3 und 5 WTO-A keinen Bezug auf die nachfolgenden Einschränkungen. Art. X.3 und 5 halten ohne jeden Vorbehalt fest, unter welchen Voraussetzungen die WTO-M die getroffenen Beschlüsse einhalten oder nicht einhalten müssen. Von der Möglichkeit eines Ausschlusses ist in diesem Zusammenhang nicht die Rede.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zur Überprüfung der Handelspolitik (Anhang 3 der WTO-A). Die plurilateralen Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und über das öffentliche Beschaffungswesen (Anhang 4 der WTO-A) unterstehen der WTO-Streitschlichtungsordnung nur auf Antrag der betroffenen Abkommenspartner.

4.2 Die Ursprünge des Streitbeilegungssystems

376 Während die **Havanna-Charta** in Kapitel VII ein ausgefeiltes Streitbeilegungsverfahren u.a. mit schiedsgerichtlichen Elementen, einer Streitbeilegungsfunktion der ITO und einer gutachterlichen Rolle des IGH vorgesehen hatte, wurden davon **nur zwei Bestimmungen in das GATT übernommen: Art. XXII und Art. XXIII**. Diese Normensahen bei Handelsstreitigkeiten **allein Konsultationen sowie diplomatische Verhandlungen** unter Einbeziehung der VERTRAGSPARTEIEN vor. Erst mit der institutionellen Emanzipation der Streitbeilegung innerhalb des GATT begann auch ein – zaghafter – Verrechtlichungsprozess: Zuerst mit der Einrichtung von **«Arbeitsgruppen» (*«working parties»*)**, die nach einer Lösung unter Einbeziehung der Streitparteien auf politisch-diplomatischem Wege suchten und dann, **ab 1952 mit sog. «Panels»**, in denen das Expertenelement überwog und in denen die Streitparteien selbst nicht mehr vertreten waren. Diese Panels hatten keine Entscheidungskompetenz im eigentlichen Sinne, sondern legten allein dem GATT-Rat Berichte vor, die wiederum Grundlage für Empfehlungen darstellen sollten.[304] Die Sachkompetenz, die diese Berichte (überwiegend) zum Ausdruck brachten, verliehen ihnen aber besondere Autorität, was zu einer faktischen Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Expertenebene führte.

377 Die Erfolgsgeschichte des Panel-Verfahrens war aber keine geradlinige. In den **1960er Jahren wurde auf Panel-Verfahren weitgehend verzichtet**; stattdessen überwogen Konsultationen.[305] In den **1970er Jahren versuchten die USA** den Kampf gegen den zunehmenden Protektionismus auf streitigem Wege aufzunehmen und betrieben damit auch eine **Fortbildung des Streitbeilegungsverfahrens**.[306] Ein besonders wichtiger Punkt war dabei die Erhöhung der fachlichen Ansprüche an die Panel-Mitglieder, die in der Vergangenheit der Komplexität der Fragestellungen nicht immer gerecht wurden. Im Rahmen der Uruguay-Runde war allerdings klar geworden, dass weitergehende, strukturelle Reformen erforderlich waren.

378 Die Entscheidung über die Berichte im GATT-Rat durch Konsensus bedeutete nämlich, dass **unterlegene Streitparteien eine Annahme verhindern konn-**

304 *M. Matshushita* (2015) S. 85. Das GATT selbst hatte dem Rat diesbezüglich keine Funktionen zuerkannt.

305 *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 174.

306 *Ibid*. unter Verweis auf das am Ende Tokio-Runde vereinbarte Dispute Settlement Understanding (1979).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ten, was vereinzelt auch geschah. Der Großteil der Berichte wurde zwar angenommen, doch musste allein schon die Möglichkeit einer Ablehnung des Berichts im Rat auf die Entscheidungsfindung im Panel bzw. überhaupt auf die Entscheidung, ob ein Panel-Verfahren angestrebt werden soll, ausstrahlen. Des Weiteren führte die hybride Natur des Streitbeilegungsverfahrens mit diplomatisch-politischen Elementen auf der einen Seite und rechtlichen Elementen auf der anderen zu kontinuierlichen Verfahrensverzögerungen und damit zu erheblichen Rechtsschutzdefiziten. Mit dem DSU der Uruguay-Runde wurden diese Mängel gezielt angegangen und das Ergebnis war ein völlig neuartiges Streitbeilegungsverfahren, das die kühnsten Erwartungen übertroffen hat.

4.3 Die Funktion der Streitschlichtung

379 Das DSU ist Ergebnis eines **umfassenden Interessensausgleichs**: Hatten sich die USA aufgrund des unbefriedigenden Funktionierens des Streitbeilegungssystems in der Vergangenheit häufig genötigt gesehen, unilaterale Maßnahmen zu ergreifen, so waren sie nun bereit, für das Zugeständnis einer **«quasi-automatischen» Annahme der Entscheidungen** (negativer Konsensus) **auf unilaterale Maßnahmen zu verzichten**. Die von vielen Verhandlungsparteien (insbesondere aus dem Kreis der Entwicklungsländer) skeptisch betrachtete **stärkere Verrechtlichung des Streitbeilegungsverfahrens *(«judicialization»)*** wurde «erkauft» mit der **Einführung einer Revisionsinstanz** (dem Appellate Body – AB) und einer **schiedsgerichtlichen Klärung der Höhe von Sanktionen**. Das Streitbeilegungssystem sollte weiter zukunftsorientiert (prospektiv) bleiben und damit war die Gefahr gebannt, dass vergangene Verstöße zu Schadenersatzleistungen im eigentlichen, engeren Sinne führen würden (mit u.U. erheblichen wirtschaftlichen Belastungen.[307]

4.4 Die wesentlichen Merkmale des WTO-Streibeilegungsverfahrens

4.4.1 Die vielfältigen Funktionen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens – der Ausgleich der Interessen

380 Das DSU muss eine **Vielzahl an konfligierenden Interessen in Einklang bringen**: Es muss das Vertrauen in die multilaterale Handelsordnung stärken, Regeln einheitlich anwenden und in ihrer Wirkung antizipierbar machen, dem diplomatischen Element Spielraum verschaffen und dennoch ein Rechtsstaatlichkeitsprinzip *(rule of law)* etablieren, in dem starke und schwache Staaten auf die einheitliche Anwendung dieser Regeln vertrauen können.

307 Vgl. zu diesem Interessensausgleich *T. Bernauer/M. Elsig/J. Pauwelyn* (2012), S. 487.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

381 Wie es für ein System der Handelsverhandlungen angemessen ist, **bevorzugt das DSU eine einvernehmliche Lösung gegenüber einer streitigen Klärung**. Dies wird explizit in Art. 3 Abs. 7 DSU zum Ausdruck gebracht:

> «Das Ziel des Streitbeilegungsmechanismus ist die positive Lösung einer Streitigkeit. Eine für die Streitparteien beiderseits akzeptable und mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen übereinstimmende Lösung ist eindeutig vorzuziehen.»

382 Dem eigentlichen streitigen Verfahren sind **verpflichtend Konsultationen vorgelagert**, in deren Rahmen wiederum verstärkt das diplomatisch-politische Element zum Tragen kommt.

383 Außerdem wird die **Entscheidung im eigentlichen Sinne** weiterhin nicht vom Panel bzw. von der Berufungsinstanz (Appellate Body – AB) getroffen, sondern von einem **politischen Gremium**, dem Dispute Settlement Body (DSB), in dem alle Rats-Mitglieder vertreten sind. Der DSB kann zwar – wie zu zeigen sein wird – nach Maßgabe der Anwendung des negativen Konsensus-Prinzips die Annahme eines solchen Berichts bzw. einer solchen Entscheidung im Regelfall nicht verhindern, aber dennoch schafft dieser zusätzliche Verfahrensschritt weiteren Spielraum für die Handelsdiplomatie.

384 Politisch-diplomatische Elemente kommen auch verstärkt zum Tragen, wenn «gute Dienste» *(good offices)* oder ein «Vergleich» *(mediation)* in Anspruch genommen werden.

385 Gleichzeitig verdeutlicht das DSU aber auch, dass diese **diplomatischen Elemente mit den rechtlichen Elementen des DSU in Einklang zu bringen sind**. An der Essenz des Verfahrens als rechtliches kann nicht gezweifelt werden. Jede einvernehmliche Lösung muss im Einklang mit den Rechten und Pflichten aus dem DSU stehen. Gemäß Art. 2.2 ist das Streitbeilegungssystem der WTO ein zentrales Element zur Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem.

> «Die Mitglieder erkennen an, dass es dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären.»

386 Gemäß Art. 23 des DSU dient die Streitbeilegung der **Stärkung des multilateralen Systems**.

387 Auch in der Phase der Umsetzung der Streitbeilegungsentscheidungen verfügen die Parteien über erheblichen Spielraum. Dennoch bringt das DSU klar zum Ausdruck, dass die **Präferenz der Wiederherstellung des rechtskonformen Zustandes gilt**, während Entschädigungsleistungen und die Aussetzung von Zugeständnissen nur subsidiär zur Anwendung kommen sollen (Art. 19 und 22 DSU).

388 Die **Auslegung des WTO-Rechts** erfolgt nach den einschlägigen **völkergewohnheitsrechtlichen Regel** (Art. 3.2 DSU), wobei sich die Streitbeilegungs-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

instanzen diesbezüglich regelmäßig auf die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) 1969 stützen. Auch das allgemeine Völkerrecht wirkt in das WTO-Recht hinein. Dazu tätigte der AB gleich zu Beginn seiner Streitbeilegungstätigkeit folgendes berühmtes Diktum: WTO-Recht ***«is not to be read in clinical isolation from public international law»***.[308]

4.4.2 Die Besonderheiten der WTO-Streitbeilegung im internationalen Vergleich[309]

Das WTO-Streitbeilegungssystem ist eines der wenigen internationalen Gerichte, die **zwei Instanzen** vorsehen.[310] Wenn es tatsächlich eine Entwicklungstendenz in diese Richtung geben sollte, dann kann das WTO-Streitbeilegungssystem in diesem Zusammenhang als vorbildgebend und wegbereitend angesehen werden. Die Schaffung einer zweiten Instanz stand in engem Zusammenhang mit der Ausweitung der Zuständigkeit und der Entscheidungsbefugnisse dieses Gerichtssystems sowie mit seiner weiteren Emanzipierung vom souveränen Willen der M. Die Möglichkeit einer nachprüfenden Kontrolle erhöht das Vertrauen der M in dieses System. **389**

Eine weitere Besonderheit liegt in der **obligatorischen Gerichtsbarkeit**: Wer M der WTO ist, unterwirft sich damit auch dem WTO-Streitbeilegungssystem (Art. 23 DSU). Jedes M hat ein «Recht auf ein Panel» (Art. 6:1 DSU).[311] Bekanntlich gibt es im UN-Recht keine obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH: Diese muss eigens (ausdrücklich oder stillschweigend in Bezug auf einen bestimmten Streitfall) begründet werden.[312] Auch in dieser Hinsicht kann das WTO-Streitbeilegungssystem als möglicherweise wegbereitend für die Entwicklung der internationalen Gerichtsbarkeit angesehen werden. **390**

Schließlich ist noch festzuhalten, dass das WTO-Streitbeilegungssystem eine **ausschließliche Gerichtsbarkeit** schafft. Die M dürfen sich keiner anderen Streit- **391**

---

308 US – Gasoline (1996), Abs. 17.

309 Vgl. *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2013), S. 160.

310 Zwei Instanzen sind – außerhalb der EU-Gerichtsordnung, die aber nicht ohne weiteres mit völkerrechtlichen Systemen vergleichbar ist – auch im System der EMRK vorgesehen.

311 Siehe auch Mexico – Soft Drinks, Panel-Bericht, (2006), Abs. 7.4–9.

312 Darüber hinaus sieht auf regionaler Ebene auch die EMRK und die Amerikanische Menschenrechtskonvention eine obligatorische Gerichtsbarkeit vor. Allerdings sind Staatenbeschwerden selten. Allein der Seegerichtshof ist auf quasi-universeller Ebene diesbezüglich vergleichbar, wobei auch hier Klagen vergleichsweise rar sind. Als obligatorisches Staatengericht, das breite, quasi-universelle Anerkennung gefunden hat, ist das WTO-Streitbeilegungssystem damit weitgehend ein Unikat. Das Rom-Statut aus 1998 sieht zwar auch eine obligatorische Gerichtsbarkeit vor, doch handelt es sich dabei bekanntlich um kein Staatengericht. Vgl. zu dieser Thematik *Y. Iwasawa* (2002), S.288.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

beilegungsverfahren bedienen und sie dürfen auch keine einseitigen Feststellungen in Bezug auf (behauptete) Verletzungen durch andere M treffen (Art. 23:2 DSU).[313]

392 Beruhte das Kodex-System der Vergangenheit noch auf einer Vielzahl an gesonderten Streitbeilegungsverfahren, so ist jenes gemäß DSU ein einheitliches, allerdings mit **Sonderregeln für einzelne Bereiche**.

393 Weiterreichende Sonderregeln sieht einmal das Antidumping-Abkommen AD-A vor. Gemäß Art. 17.6 AD-A wird die Prüfbefugnis der Panels in Bezug auf AD-Entscheidungen der Importstaaten eingeschränkt,[314] der Spielraum der AD-Zölle erhebenden M also erweitert.

394 Gemäß SCM-A werden die Fristen bei Verfahren wegen verbotener Subventionen grundsätzlich auf die Hälfte verkürzt.

4.5 Die einzelnen Verfahren und Verfahrensabschnitte – Grundlegendes

395 Die WTO-Streitschlichtungsordnung ist somit ein **historisch und materiell geschichtetes System mit erheblicher Komplexität**. Fundamentale Grundlage sind die Art. XXII und XXIII GATT, die Bestimmungen über das Streitschlichtungsverfahren vom 10. Februar 1995 und 6. Juni 1996,[315] der Entscheid der Berufungsinstanz über Verfahrensregeln und Empfehlungspraxis der Beschlüsse vom 15. Februar 1996[316] und die Bestimmungen der Ministerkonferenz von Singapur vom 11. Dezember 1996 über die Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung.[317] Für die Streitschlichtung in den Bereichen der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ((SPS-Maßnahmen der technischen

313 Streitfälle allerdings, die (auch) WTO-Recht berühren, können auch mit anderen Verfahren beigelegt werden. *S. Ohlhoff* (2013), S. 687., u.a. unter Verweis auf die diesbezüglichen expliziten Regelungen im Bereich des Luftverkehrs und des SPS-Abkommens.

314 «When the panel finds that a relevant provision of the Agreement admits of more than one permissible interpretation, the panel shall find the authorities' measure to be in conformity with the Agreement if it rests upon one of those permissible interpretations.»

315 «Rules of Procedure for the Dispute Settlement Body» (DSB) vom 10.2.1995, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=13919&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch (April 2024); «Working Practices concerning Dispute Settlement Procedures, agreed by the DSB» vom 6.6.1996, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/a4s1p1_e.htm (April 2024).

316 «Working Procedures for Appellate Review» vom 15.2.1996, konsolidierte Fassung für die ab 15.9.2010 eingeleiteten Verfahren unter https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_e.htm (April 2024).

317 «Rules of conduct for the Understanding on Rules and Procedures concerning the Settlement of Disputes» vom 11.12.1996, veröffentlicht in: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/rc_e.htm (April 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Handelshemmnisse, der Antidumpingzölle, der Berechnung des Zollwerts und der Subventionsausgleichsabgaben gelten die in diesen Abkommen beschlossenen Sonderbestimmungen.[318] Die Sonderbestimmungen gehen dem allgemeinen WTO-Recht der Streitbeilegung vor. Bei Streitfällen, die mehrere Vereinbarungen betreffen, sind die Streitparteien aufgefordert, sich im Verlauf von 20 Tagen auf ein gemeinsames Verfahren zu einigen. Verständigen sich die Streitparteien nicht untereinander, hat der Vorsitzende des Streitschlichtungsgremiums auf Antrag eines Mitglieds im Verlauf von zehn Tagen das Verfahren festzulegen.

396 Gemäß Art. 3.2 DSU ist das WTO-Recht **entsprechend den völkergewohnheitsrechtlichen Regeln auszulegen**. Im Rahmen der WTO-Streitbeilegungspraxis wurde Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) zum Völkergewohnheitsrecht gezählt (so im ersten Streitfall, der vor den DSB gebracht worden ist, *US-Gasoline, 1996*).

397 Nach Art. XXII GATT steht den Vertragspartnern das Recht zu, mit einer oder mehreren Vertragsparteien **Konsultationen** über die Anwendung des Abkommens zu führen. Art. XXIII GATT geht einen Schritt weiter und erlaubt den Parteien, schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge zu unterbreiten, wenn sie der Auffassung sind, dass

a) Zugeständnisse oder sonstige Vorteile, die sich ihnen aus dem GATT-Vertrag ergeben, zunichtegemacht oder geschmälert werden oder
b) wenn die Erreichung des GATT-Ziels dadurch behindert wird,
   - dass eine Vertragspartei ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen nicht erfüllt oder
   - dass eine andere Vertragspartei eine bestimmte Maßnahme trifft, auch wenn diese Maßnahme nicht gegen das GATT verstößt, oder
   - dass irgendeine andere Sachlage gegeben ist.

398 In diesem Zusammenhang sind auch die **«guten Dienste»** gemäß Art. 5 DSU zu erwähnen, die von jeder Partei beantragt oder vom WTO-Generaldirektor angeboten werden können. Mit den guten Diensten wird ein Vermittlungsverfahren angestrengt, in dem die Meinungsverschiedenheiten im gegenseitigen Einvernehmen beigelegt werden, ohne eigentliche Streitschlichtungsverfahren durchführen zu müssen. Art. 5.4 des WTO-Streitschlichtungsverfahrens hält fest:

> «Sobald gute Dienste, Streitschlichtung oder Vermittlung innerhalb von 60 Tagen nach Erhalt eines Konsultationsersuchens eingeleitet sind, muss die beschwerdeführende Partei eine Frist von 60 Tagen nach Erhalt des Konsultationsersuchens verstreichen lassen, bevor sie die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen kann. Die beschwerdeführende Partei kann die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses während der 60-Tage-Frist verlangen, wenn die Streitparteien gemeinsam befinden, dass die guten Dienste, Streitschlichtungs- oder Vermittlungsverfahren nicht dazu geführt haben, die Meinungsverschiedenheit zu bereinigen.»

318 Art. 11.2 SPS-A; Art. 14.2–4 und Anhang 2 TBT-A; Art. 17.4–7 ADA; Art. 19.3–5 und Anhang II des Abkommens über den Zollwert; Art. 4.2–12, Art. 6.6, Art. 7.2–10, Art. 8.5, Art. 24.4, Art. 27.8 und Anhang V des S-A.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

399 Die **Grundidee** der WTO-Streitschlichtungsordnung ist nicht in erster Linie die Ahndung von Vertragsverletzungen, sondern die **Wahrung der Vorteile**, die sich den Vertragspartnern aus dem Vertragswerk ergeben. Die Begünstigungen, die den einzelnen Vertragspartnern aus einer offenen und möglichst freien Welthandelsordnung resultieren, sollen nicht durch das Verhalten anderer Vertragsparteien zunichtegemacht oder geschmälert werden.[319] Die Konsultationspflicht und das anschließende Streitschlichtungsverfahren verfolgen zudem auch das Ziel, aufkommende Handelskonflikte zwischen den Vertragspartnern rasch anzugehen und beizulegen, um auf diese Weise ein Umsichgreifen und Ausufern von Handelskonflikten und Protektionismus zu verhindern.

400 Das anfänglich im GATT angewandte Streitschlichtungsverfahren geht auf das Jahr **1952** zurück, als die VERTRAGSPARTEIEN eine besondere Arbeitsgruppe mit der Schlichtung anstehender internationaler Handelsstreitfälle beauftragten. Daraus entwickelte sich die Praxis, für jedes Verfahren eine Sachverständigengruppe (Panel) einzusetzen. Die erste rechtliche Verankerung der Panelverfahren erfolgte in der Tokio-Runde in Form einer Beschreibung der üblichen GATT-Praxis.[320] In der WTO ist die Streitschlichtungsordnung, die bis anhin im GATT rechtlich ein Provisorium war, zu hartem, positivem Völkerrecht geworden.[321]

401 Das GATT/WTO-Streitschlichtungsverfahren kann in zeitlicher und inhaltlicher Sicht zweigeteilt werden. In zeitlicher Hinsicht, weil **bis zur Tokio-Erklärung im Jahr 1979 das System der gegenseitigen Verhandlungen**, d.h. die gütliche Streitschlichtung, im Vordergrund stand. Jede Streitpartei konnte die Annahme eines Panelentscheids durch sein Veto im GATT-Rat verhindern. Diese Blockierungsmöglichkeit führte dazu, dass die vorausgehenden Verhandlungen auf die Suche nach Kompromissen angelegt waren. Mit der Streitschlichtungserklärung von 1979, insbesondere aber mit der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung

---

319 Pierre Pescatore sagt im Hinblick auf die im GATT geltende Streitschlichtung: «[…] the central concept of the GATT dispute settlement mechanism is not primarily violation of the General Agreement, or of obligations assumed thereunder. It is curtailment, in the broadest sense of the word, of the benefits flowing from the Agreement, or of the objectives pursued by the entire Agreement or by individual provisions of it.» *Pescatore/Davey/Lowenfeld*, Hrsg. (1992), Handbook of GATT Dispute Settlement, zit. nach *Vermulst/Driessen* (1995), An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with der Uruguay Round Agreements, in: Journal of World Trade, Vol. 29, Nr. 2, S. 136.

320 Vgl. *W. Benedek* (1990), S. 314 f.

321 Über die völkerrechtliche Stellung der WTO-Streitschlichtung vgl. *P. Pescatore* (1996), The New WTO Dispute Settlement Mechanism, Liège Conference on Regional Trade Agreements and Multilateral Rules vom 3. bis 5. Oktober 1996 (Vervielfältigung). Zur Überbrückung der im April 1994 auslaufenden Montreal-Bestimmungen war ein Beschluss über die Inkraftbelassung der Durchführungsbestimmungen des GATT bis zum Inkrafttreten des WTO-Rechts notwendig. Beschluss vom 22.2.1994, veröffentlicht als Ergänzung zu den Anhängen der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

von 1994 («Dispute Settlement Understanding», DSU) fand eine **Verrechtlichung** der Streitschlichtung statt. Anstelle des vorwiegend auf Verhandlungen ausgerichteten Verfahrens ist ein gerichtsähnliches Verfahren mit außerparteilichen Entscheidungsstellen getreten. Empfehlungen des Panels bzw. der Rekursinstanz treten damit auch gegen den Willen der direkt betroffenen Parteien in Kraft. Die inhaltliche Zweiteilung besteht darin, dass **auch heute noch jeder Handelskonflikt vorerst auf gütliche Weise** über gegenseitige Konsultationen beizulegen versucht wird. Die Vertragspartner sind gemäß Art. 4 DSU verpflichtet, Meinungsverschiedenheiten zuerst einer «wohlwollenden» Prüfung zu unterwerfen und sich gegenseitig «ausreichende Gelegenheit für Konsultationen» zu gewähren. Führen diese Konsultationen zu keiner Beilegung des Konflikts, folgt die Streitschlichtung im Panel- und im Berufungsverfahren.

Zwischen 1948 und 1994 veröffentlichte das GATT 132 Streitbeilegungsbe- **402**
richte. Die Zahl der Verfahren war jedoch erheblich höher, da viele Streitfälle einvernehmlich beigelegt worden sind.

Seit 1995 wurden **über 600 Beschwerden** beim DSB eingebracht; mehr als **403**
350 Entscheidungen sind ergangen. Hauptkläger und -beklagte waren die USA und die EU. Danach folgten unter den Klägern, in absteigender Reihenfolge, Kanada, Brasilien und Mexiko, während unter den Beklagten China, Indien und Kanada zu nennen sind. Allgemein kann festgehalten werden, dass die Schwellenländer und auch die Entwicklungsländer zusehends stärker als Kläger und Beklagte in Streitbeilegungsverfahren involviert sind. Was den materiellen Gegenstand dieser Verfahren anbelangt, so betreffen diese überwiegend das GATT, wobei insbesondere die verschiedenen Schutzmechanismen (AD-Maßnahmen, Schutzmaßnahmen nach Art. XIX und Schutzmaßnahmen gegen Subventionen) streitanhängig geworden sind. Dagegen haben die materiellen Sachgebiete, um welche das GATT mit dem Inkrafttreten der WTO 1995 erweitert worden ist (insbesondere Dienstleistungen, geistiges Eigentum und SPS-Maßnahmen), nur in geringerem Maße Anlass zu Streitfällen gegeben haben, wenngleich eine konstante Zahl an Streitfällen auch in diesen Bereichen festzustellen ist.[322]

4.6 Die Organe

Das Streitschlichtungsgremium oder **Streitschlichtungsorgan («Dispute Settle-** **404**
ment Body», DSB) ist eine eigenständige Institution in Personalunion mit dem Allgemeinen Rat der WTO, die zur Beilegung der Streitfälle sich eines Panels oder Untersuchungsausschusses und einer Ständigen Berufungs- oder Rekursinstanz («Standing Appellate Body», AB) bedient, in einzelnen Fällen ergänzt durch Expertengruppen aus den jeweiligen Fachbereichen.[323] Wie nachfolgend auszufüh-

322 Vgl. zu den statistischen Daten: *K. Leitner/S. Lester* (2015), S. 203–214.

323 Aufgrund dieser Organisationsstruktur bereits von einer «Gewaltentrennung» zu sprechen, scheint fragwürdig zu sein, weil das Streitschlichtungsgremium in Personalunion

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ren sein wird, ist die Rekursinstanz seit 2019 nicht mehr aktiv, wodurch das gesamte WTO-Streitbeilegungssystem in eine ernsthafte Krise versetzt worden ist.

405 Die **Panels** bestehen nach Art. 8 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung in der Regel aus drei Mitgliedern. In Ausnahmefällen ist eine Erhöhung auf fünf Mitglieder möglich (von dieser Ausnahme wurde bis heute kein Gebrauch gemacht). Die Panelmitglieder werden vom WTO-Sekretariat zur Nominierung durch die Streitparteien vorgeschlagen. Eine Ablehnung durch die Streitparteien ist nur aus zwingenden Gründen (z.B. vermutete Befangenheit eines Panelisten) zulässig. Kommt über die Zusammensetzung des Panels keine Einigung zustande, hat der Generaldirektor der WTO das Recht, nach Rücksprache mit den verschiedenen Gremien, ein Panel einzusetzen, das von den Streitparteien zu akzeptieren ist. Die Panels bestehen nach Art. 8.1 DSU aus «gut qualifizierten Regierungsbeamten oder privaten Persönlichkeiten». Staatsbürgerinnen und Staatsbürger der direkt oder indirekt betroffenen Streitparteien dürfen im Panel nicht vertreten sein, es sei denn, die Streitparteien fassen einen diesbezüglichen Beschluss. Ist eine Zollunion (z.B. die EU) Streitpartei, trifft dieses Verbot auf die Bürgerinnen und Bürger aller Mitgliedstaaten der Union zu. Zur Erleichterung der Wahl von Panelmitgliedern verfügt das WTO-Sekretariat über eine Liste von Beamten und privaten Personen, die als Panelmitglieder infrage kommen. Die WTO-M haben das Recht, weitere Namen von Regierungsbeamten und Privatpersonen zur Aufnahme in die Liste vorzuschlagen.

406 Der **Appellate Body** AB wird gemäß Art. 17 DSU vom DSB ernannt und setzt sich aus sieben Personen zusammen, von denen sich jeweils drei eines Streitfalls annehmen. Die ordentliche Amtszeit der AB-Mitglieder beträgt vier Jahre. Eine einmalige Wiederernennung ist möglich. Die Mitglieder des AB haben regierungsunabhängig zu sein. Ihre Zusammensetzung soll möglichst den Mitgliederkreis der WTO widerspiegeln. Der AB ist seit 2019 wegen fehlender Nachbesetzung seiner Mitglieder nicht mehr aktiv.

407 **Expertengruppen** zuhanden der Streitschlichtungsgremien sind vorgesehen im SPS-A (Art. 11.2), im TBT-A (Art. 14 und Anhang) sowie in den A über die Zollwertberechnung (Art. 18 und Anhang) und über Subventionen (Art. 24). Die Funktionen dieser Expertengruppen sind je nach Übereinkommen verschieden. Das TBT-A *erlaubt* die Bildung einer Expertengruppe zur Abklärung von Fragen technischer Natur. Bei der Beurteilung wissenschaftlicher und technischer Aspekte im Anwendungsbereich des SPS-A ist das Panel dagegen *verpflichtet,* die Meinung von Experten einzuholen. Bei Subventionen ist die Ständige Sachver-

mit dem Allgemeinen Rat besteht, dem die Kompetenz zukommt, Empfehlungen des Panels und der Rekursinstanz anzunehmen oder abzulehnen. Eine andere Meinung vertritt *P. Pescatore* (1996), S. 3. Nach *Peter-Tobias Stoll* und *Frank Schorkopf* ist mit dem DSU «in Form des DSB ein Organ geschaffen worden, dessen Funktion und Tätigkeit nach dem WTO-Ü (WTO-A) vom Allgemeinen Rat wahrgenommen werden soll». *P.T. Stoll/F. Schorkopf* (2002).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ständigengruppe zu konsultieren, deren Meinung vom Untersuchungsausschuss ohne Änderung anzunehmen ist.[324]

4.7 Die vier Phasen des Verfahrens

Das Streitschlichtungsverfahren lässt sich in vier Phasen gliedern: (1) die Feststellung eines Handelsstreits, (2) die Aufnahme von Konsultationen zwischen den Streitparteien, (3) das Erarbeiten der Empfehlung des Panels und (4) der Weiterzug an und die Beurteilung durch die Berufungsinstanz (AB). **408**

Art. XXIII.1 GATT fordert die Vertragsparteien auf, allfällige Handelsstreitigkeiten vorerst im gegenseitigen Einvernehmen in bilateralen Gesprächen beizulegen. Jede Vertragspartei, die der Auffassung ist, «dass Zugeständnisse oder sonstige Vorteile, die sich mittelbar oder unmittelbar aufgrund dieses Abkommens für sie ergeben, zunichte gemacht oder geschmälert werden, oder dass die Erreichung eines der Ziele dieses Abkommens dadurch behindert wird», soll **beim Handelspartner vorstellig werden und Lösungsvorschläge unterbreiten**. Die Gegenpartei, so der Vertrag, möge diese Vorstellungen und Vorschläge wohlwollend prüfen. Kommt zwischen den betroffenen Handelspartnern innerhalb einer angemessenen Zeitspanne keine befriedigende Lösung zustande, kann eine Vertragspartei nach Art. 4.4 WTO-Streitschlichtungsvereinbarung beim Streitschlichtungsgremium (DSB) und dem zuständigen Rat (beim GATT-Rat, wenn es um einen Konflikt im Güterhandel geht, beim GATS-Rat, wenn es sich um einen Streit im Dienstleistungsbereich handelt usw.) den **Antrag auf Konsultationen** stellen. Das Begehren ist schriftlich einzureichen und hat eine Begründung mit entsprechenden Hinweisen auf die vermutete Rechtsverletzung und die zur Diskussion stehenden Rechtsgrundlagen zu enthalten. Damit beginnt die zweite Phase des Streitschlichtungsverfahrens. **409**

Der Handelspartner, an den der Konsultationsantrag gestellt worden ist, muss innerhalb von zehn Tagen den Antragseingang bestätigen und innerhalb von 30 Tagen Konsultationen mit dem antragstellenden Land aufnehmen. Reagiert das angesprochene Land nicht und kommen innerhalb der vorgegebenen Frist keine Konsultationen zustande, hat der antragstellende Partner das Recht, unmittelbar die Einsetzung eines Panels zu beantragen. Führen die Konsultationen im Verlauf von 60 Tagen zu keiner Beilegung der Streitigkeiten oder sind sich die Parteien bereits vor Ablauf dieser Frist über die Unmöglichkeit einer gütlichen Lösung einig, kann die Einsetzung eines Panels verlangt werden. In dringenden Fällen, zum Beispiel beim Handel mit verderblichen Erzeugnissen, verkürzt sich die Frist für Konsultationen auf zehn und die der Panelbeantragung bei Nichteintreten oder Uneinigkeit auf 20 Tage. Jeder Drittstaat, der an den Konsultationen interessiert ist, hat die Möglichkeit, innerhalb von zehn Tagen nach Mitteilung des Konsul- **410**

[324] Vgl. Art. 4, 5 und 24 des Subventionsabkommens. Auf diese etwas eigenartige Situation verweisen *E.A. Vermulst/B. Driessen* (1995), S. 161.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tationsverfahrens einen Antrag auf Teilnahme an den Konsultationen zu stellen. Über die Zulassung entscheidet der Handelspartner, an den der Antrag auf Konsultationen gerichtet ist. Falls dieses Land dem Antrag nicht stattgibt, hat das abgewiesene Land die Möglichkeit, ein eigenständiges Panelverfahren einzuleiten.

411 Mit dem **Antrag auf Einsetzung eines Panels** beginnt die dritte Phase des Verfahrens. Der Untersuchungsausschuss hat nach Art. 7.1 DSU das Mandat, die dem DSB zugewiesenen Angelegenheiten «im Lichte der einschlägigen Bestimmungen» zu prüfen und Empfehlungen auszuarbeiten, die es dem DSB erlauben, Empfehlungen auszusprechen oder Regelungen zu treffen, die in den entsprechenden Abkommen vorgesehen sind.

412 Vor der ersten Sitzung unterbreiten die Parteien dem Panel schriftliche Unterlagen über den Sachverhalt und ihre Argumente. In der folgenden Sitzung legen die Parteien ihre Standpunkte dar. Interessierte Drittstaaten haben die Möglichkeit, bei dieser Sitzung ihre Stellungnahme vorzutragen. Art. 12.8 DSU und Anhang 3 dieser Vereinbarung enthalten einen genauen Zeitplan über den Verlauf des allgemeinen Verfahrens. Sie geben eine Frist von insgesamt sechs Monaten und in dringenden Fällen eine Spanne von drei Monaten vor.[325] Ist das Panel nicht in der Lage, den Zeitplan einzuhalten, hat es dem DSB die Gründe der Verzögerung und die noch benötigte Zeit für die Erstellung des Schlussberichts schriftlich mitzuteilen. Im Sinne einer möglichst effizienten und zeitnahen Erledigung der Handelskonflikte hält das DSU in Art. 12.9 ausdrücklich Folgendes fest: «Der Zeitraum zwischen der Einsetzung des ‹Panels› und der Verteilung des Berichts an die Mitglieder **soll neun Monate keinesfalls überschreiten**.» Andere Fristen gelten bei der Auseinandersetzung um Exportsubventionen. Bei Handelskonflikten betreffend verbotene Exportsubventionen ist nach Art. 4.6 des Subventionsabkommens ein Bericht in drei Monaten und im Streit über anfechtbare Exportsubventionen nach Art. 7.5 ein solcher in vier Monaten den Mitgliedern zu verteilen.[326] Die Verträge enthalten jedoch keine Sanktionen für ein allfälliges Überschreiten der vorgegebenen Fristen. Auf Antrag der beschwerdeführenden Partei kann das Verfahren jederzeit für höchstens zwölf Monate ausgesetzt werden. Bei einer längeren Unterbrechung erlischt die Genehmigung für die Einsetzung des Panels. Die heute geltende Regelung dieser Fristen ist zweifelsohne die Folge der während der Siebziger- und Achtzigerjahre latenten Unzufriedenheit mit den oft mehrere Jahre dauernden Streitschlichtungsverfahren.

413 Der Untersuchungsausschuss ist verpflichtet, rund drei Monate[327] nach der Einleitung des Verfahrens den Parteien einen **Zwischenbericht** auszuhändigen. Dieser Zwischenbericht hat gemäß Art. 15.2 DSU neben dem beschreibenden Teil

325 Vgl. Anhang 3, Ziff. 12(a–k) der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

326 Über die Unterscheidung zwischen «verbotenen» und «anfechtbaren» Subventionen («prohibited and actionable subsidies») vgl. Rz. 940 ff.

327 Die genauen Angaben über die Fristen finden sich in: Anlage 3, Ziff. 12 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(Sachverhalt und Beweisführung) bereits die Schlussfolgerungen der Untersuchung zu enthalten.[328] Innerhalb einer vom Panel festgesetzten Frist kann eine Partei einen schriftlichen Antrag zur Überprüfung bestimmter Aspekte des Zwischenberichts einreichen und die Einberufung einer weiteren Sitzung zur Behandlung der schriftlich beanstandeten Punkte verlangen. Aufgrund des Revisionsantrags hat das Panel seine Stellungnahme nochmals zu überarbeiten. Erfolgen innerhalb des gesetzten Zeitraums keine Einwände, wird der Zwischenbericht zum Schlussbericht. Der Schlussbericht des Panels geht an das Streitschlichtungsgremium (DSB). Falls keine Streitpartei Rekurs einlegt und das DSB den Panelbericht nicht mit Konsensus ablehnt (was kaum denkbar ist, denn die «obsiegende» Partei wird sicher nicht gegen den Entscheid stimmen), folgt innerhalb von 60 Tagen die Annahme und das Inkraftsetzen des Berichts durch den DSB. Damit hat, wie bereits erwähnt, gegenüber früher eine **Verrechtlichung der Streitschlichtung** stattgefunden. Nach altem Recht erforderte die Annahme des Panelberichts im GATT-Rat Konsensus. Ein im Streitfall unterlegener Partner besaß stets die Möglichkeit, den Entscheid durch sein Veto zu blockieren. So hat beispielsweise die EU im Jahr 1992 den Panelbericht zum Airbus-Konflikt und im Jahr 1994 jenen zum Bananen-Streit blockiert. Die USA tat im Jahr 1991 ein Gleiches im Thunfisch/Delphin-Fall. Nach heutiger Regelung ist ein Blockieren des Verfahrens an dieser Stelle nicht mehr möglich. Wenn kein Partner rekuriert und keine Ablehnung des Berichts im Konsensuswege durch den DSB erfolgt, gilt der Panelbericht als angenommen («umgekehrter Konsensus», ***«reverse consensus»***).

414 Ist eine Streitpartei nicht bereit, die Panel-Empfehlung zu akzeptieren, steht ihr das **Rechtsmittel des Rekurses** zu. Damit beginnt die vierte und letzte Phase der Streitschlichtung. Interessierte Drittstaaten können dieses Rechtsmittel nicht beanspruchen. Das **Berufungsverfahren** soll in der Regel eine Dauer von 60 Tagen ab dem Zeitpunkt der Einbringung des Rekurses nicht überschreiten. Kann der AB diese Frist nicht einhalten, hat er dem DSB schriftlich die Gründe der Verzögerung und die vermutlich noch benötigte Zeit mitzuteilen. Sanktionen für den Fall der Fristüberziehung sind auch im Rekursverfahren nicht vorgesehen. Der AB beschränkt sich in der Beurteilung und Wertung auf die im Panelbericht behandelten **Rechtsfragen** (und damit ist das Verfahren vor dem AB eigentlich kein Berufungsverfahren, sondern ein **Revisionsverfahren**). Das Verfahren vor dem AB bezieht sich somit auf Rechtsfragen und nicht auf Faktenfragen. Der AB kann allerdings prüfen, ob das Panel gemäß Art. 11 DSU «eine objektive Beurteilung der vor (dieser Streitbeilegungsinstanz) liegenden Angelegenheit» vorgenommen hat. Eine Berücksichtigung weiterer Rechtsbereiche ist nicht vorgesehen. Die Tätigkeit des AB ist vertraulich. Die Berichte werden in Abwesenheit der Streitparteien erstellt, und die im Gremium geäußerten Meinungen sind anonym. Die Be-

328 Vor dem Inkrafttreten der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung beschränkte sich der Zwischenbericht auf die Darstellung des Sachverhalts. Vgl. Vereinbarung vom 28.11. 1979, Anhang, Ziff. 6 (vii).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

rufungsinstanz kann die rechtlichen Schlussfolgerungen des Panels bestätigen, abändern oder aufheben *(«to abhold, modify or reverse»).* Das Streitschlichtungsgremium nimmt den Bericht des AB innerhalb von 30 Tagen an oder lehnt ihn ab. Die Ablehnung erfordert Konsensus im DSB. Ein einseitiges Blockieren des Rekursentscheids ist, analog zur Panel-Empfehlung, nicht möglich. Mit diesem vierten Schritt ist das Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der WTO abgeschlossen.

415 Falls die Streitparteien den Entscheid des Panels bzw. des AB annehmen, sind sie verpflichtet, ihre Außenhandelsmaßnahmen entsprechend zu ändern. Sie müssen innerhalb von 30 Tagen den DSB darüber informieren, wie sie die Vertragskonformität wieder herzustellen gedenken. Die Umsetzung der Empfehlungen soll in einem «angemessenen Zeitraum» erfolgen und eine Zeitspanne von 15 Monaten nicht überschreiten.[329]

416 Kommt ein Mitglied der WTO den Empfehlungen und Wertungen des Streitschlichtungsorgans innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht nach, darf nach Art. 22.2 DSU jede Partei, die das Verfahren angestrengt hat, **«vom DSB die Ermächtigung verlangen, gegenüber dem betreffenden Mitglied die Anwendung von Zugeständnissen oder anderen Verpflichtungen aus erfassten Abkommen auszusetzen»**. Grundsätzlich sollen vorerst Zugeständnisse in jenem Handelssektor, der Gegenstand des Streitfalls gewesen ist, betroffen sein. Ist dies nicht möglich oder nicht zumutbar, kann auf andere Handelsbereiche des gleichen Übereinkommens ausgewichen werden. Nur in Ausnahmefällen soll auf die Aussetzung von Zugeständnissen in Bereichen anderer Übereinkommen Rückgriff genommen werden *(«cross-retaliation»).*[330]

417 Laut DSU gilt die klare Präferenz der (fristgerechten) Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen. Allein **nachrangig** wird die **Alternative einer Entschädigung oder einer Aussetzung von Zugeständnissen** angeboten. Dazu bestimmt Art. 22.1 DSU Folgendes:

> «Eine Entschädigung und die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten sind vorübergehende Maßnahmen, die zur Verfügung stehen, wenn die Empfehlungen und Entscheidungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums umgesetzt werden. Jedoch erhält weder eine Entschädigung noch die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten Vorrang vor der vollen Umsetzung einer Empfehlung, eine Maßnahme mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen in Einklang zu bringen. Eine Entschädigung erfolgt freiwillig und muss, falls sie gewährt wird, mit den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen vereinbar sein.»

418 Diese «Hierarchie der Rechtsfolgen» eines Verstoßes gegen WTO-Recht ist zwar in dieser Form nicht ohne Weiteres durchsetzbar, doch kann darin zumindest ein politisch-moralischer Appell gesehen werden.

---

329 Genauere Angaben über die einzelnen Fristvorgaben finden sich in: Art. 21.3 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

330 Eine Abgrenzung der Begriffe «Sektor» und «Übereinkommen» findet sich in: Art. 22.3 der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Problematisch wird die Streitschlichtung, wenn sich die Parteien nach Abschluss des Verfahrens darüber streiten, ob die vorgenommenen Änderungen dem Panelentscheid entsprechen oder nicht. Das Panel verpflichtete 1996 die EU, ihr Bananenhandelsregime innerhalb einer Frist von 15 Monaten, bis 1. Januar 1999, dem geltenden Handelsrecht anzupassen. Die Berufungsinstanz bestätigte diese Wertung. Auf den 1. Januar 1999 setzte die EU folglich eine neue Bananenhandelsregelung in Kraft, die jedoch nach Meinung der USA den gestellten Anforderungen des Panels nicht entsprach. Nach Ansicht der EU handelte es sich dabei gemäß Art. 21.5 DSU um «eine Meinungsverschiedenheit über das Vorliegen oder die Übereinstimmung von Maßnahmen […], die zu treffen sind, um die Empfehlungen und Entschließungen zu erfüllen». Über eine solche Meinungsverschiedenheit habe das seinerzeitige Panel innerhalb 90 Tagen zu entscheiden. Im Gegensatz dazu bezogen sich die USA auf Art. 22 DSU, der bei der Nichterfüllung von Panelentscheiden die Festsetzung von Retorsionsmaßnahmen innerhalb 30 Tagen zum Gegenstand hat.[331] Liegt somit ein Umsetzungsproblem vor oder handelt es sich um eine Nichterfüllung des Entscheids? Die Fristen für die Klärung dieser Frage überschneiden sich. Dieses Problem des sog. ***«sequencing»***, das auf einem **Redaktionsversehen** bei der Abfassung des DSU zurückzuführen ist, wurde in der bisherigen WTO-Praxis durch Ad-hoc-Vereinbarungen gelöst, doch sollte eine zukünftige Reform des Streitbeilegungsabkommens diesbezüglich eine definitive Lösung herbeiführen. **419**

4.8 Eine Reform des WTO-Streitbeilegungssystems?

4.8.1 Punktuelle Fragen

Das WTO-Streitbeilegungssystem galt lange Zeit als Herzstück des gesamten WTO-Rechts und diese Einschätzung ist sicherlich nach wie vor in vielerlei Hinsicht zutreffend. Punktuell ist in diesem System schon sehr früh **Reform- und Verbesserungsbedarf** festgestellt worden. Nachfolgend sollen diese **Einzelaspekte** behandelt werden. Im nachfolgenden Punkt wird auf die institutionelle Krise des WTO-Streitbeilegungssystems sei 2019 eingegangen, die eine grundlegende Reform dieses Systems angezeigt erscheinen lässt. **420**

Zu erheblichen Kontroversen hat die Frage geführt, ob sogenannte ***«Amicus Curiae Briefs»*** **(ACBs)**, Eingaben von nicht verfahrensbeteiligten Dritten, zulässig sind. Dieses Institut ist insbesondere im angloamerikanischen Raum verbreitet und soll dem Gericht ein breiteres Informationsspektrum eröffnen bzw. die Berücksichtigung von (breiteren) Interessen ermöglichen, die vom Verfahren tangiert werden. Im Streitfall *EC-Asbestos (2000)*, in dem Gesundheits- und Umweltschutzanliegen angesprochen worden sind, hat der AB Kriterien für die Annahme solcher Eingaben aufgestellt, was jedoch auf Kritik zahlreicher WTO-M **421**

331 Vgl. *J. van Scherpenberg* (1999); *P. Hilpold* (2019), S. 331 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gestoßen ist, da diese eine zu starke Einflussnahme von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf Streitverfahren fürchteten. Dabei waren es insbesondere die Entwicklungsländer, die eine Schwächung ihrer Position durch NGOs aus westlichen Marktwirtschaften befürchteten. Die Streitbeilegungsorgane dürfen somit unaufgefordert eingereichte Stellungnahmen von Privaten und NGOs annehmen, sind aber nicht dazu verpflichtet und können nachfolgend auch frei entscheiden, ob sie diese Eingaben berücksichtigen. Verschiedentlich ist dies in Panel-Verfahren auch tatsächlich geschehen (so z.B. in *US-Tuna II, Mexiko, 2012*). Der AB hat es bislang noch nie für angezeigt erachtet, ACBs zur Kenntnis zu nehmen.

422 Das WTO-Streitbeilegungsverfahren ist ein Streitverfahren zwischen Staaten, doch können in die staatlichen Delegationen, die vor den Streitbeilegungsinstanzen auftreten, **auch private Anwälte und Kanzleien** eingebunden werden. Gerade für Entwicklungsländer ist diese Möglichkeit von großer Relevanz.

423 Kennzeichnend für WTO-Streitbeilegungsverfahren ist der **Grundsatz der Verfahrensökonomie *(«judicial economy»)***: Eine Auseinandersetzung mit den einzelnen vorgebrachten Ansprüchen ist nur insoweit erforderlich, als dies für die Beilegung des Streits notwendig erscheint. Umso mehr gilt dies für die vorgetragenen Argumente. Allerdings ist auch dieser Grundsatz mit Augenmaß anzuwenden: Er soll nicht dazu führen, dass sich Streitparteien nachfolgend genötigt sehen, in Bezug auf einzelne nicht behandelte Ansprüche ein weiteres Verfahren zu initiieren *(«false judicial economy»)*. Verfahrensökonomie ist somit von partieller Streiterledigung zu unterscheiden.[332]

424 Sind die **Empfehlungen** des Panels und der Berufungsinstanz für die WTO-M **völkerrechtlich bindend**? Nach *John H. Jackson,* der dieser Frage wiederholt nachgegangen ist,[333] enthielt das GATT diesbezüglich keine klare Regelung. Aber in der Folge habe sich im GATT die Praxis durchgesetzt, die angenommenen Panelentscheide als bindend zu betrachten. Diese Tatsache besagt aber insofern wenig, als die einzelnen Vertragspartner vorgängig die Möglichkeit hatten, die Annahme einer Entschließung wegen der erforderlichen Einstimmigkeit zu blockieren. Auch das DSU klärt die Frage der rechtlichen Bindung nicht abschließend.[334] *John H. Jackson* kommt aber in seiner Analyse der WTO-Vertragstexte zum Schluss, dass mehrere Rechtstexte dafür sprechen, *«[…] that the legal effect of an adopted panel report is the international law obligation to perform the recommendation of the panel report»*.[335] *Jackson* reagierte mit diesen Ausführungen

---

332 *P. Van Den Bossche/W. Zdouc* (2013), S. 223; *S. Ohlhoff* (2003), S. 708 (unter Verweis auf Australia-Salmon, 1998).

333 *J.H. Jackson* (1994), S. 83 ff.; *J.H. Jackson* (1997), S. 60 ff.

334 Auf jeden Fall nicht so eindeutig wie die UNO-Charta mit Bezug auf den Internationalen Gerichtshof, in der es heißt: «Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party.» Zit. Nach *J.H. Jackson* (1997), S. 62.

335 *J.H. Jackson* (1997), S. 63. Die Beweisführung stützt sich vor allem auf Art. 3.7, Art. 19.1, Art. 21.1, Art. 22.1 und Art. 22.8 DSU.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf eine Stellungnahme von *Judith Hippler Bello* im *American Journal of International Law*, wo sie die Ansicht vertrat, die WTO beruhe auf dem Grundsatz der freiwilligen spontanen Einhaltung der Verpflichtungen. Ein WTO-M könne von diesen Verpflichtungen auch abweichen, soweit dafür ein Ausgleich geboten werde. Es komme auf das Gesamtgleichgewicht der Rechte und Pflichten an. Die WTO könne «niemanden einsperren», auch wenn ein WTO-Streitbeilegungsverfahren einen Rechtsverstoß festgestellt habe und auch «nicht mit Tränengas vorgehen».[336] Eine solche Sichtweise verkennt allerdings die Funktionsweise des Völkerrechts und ist deshalb auch entschieden zurückgewiesen worden.[337] *Edwin Vermulst* und *Bart Driessen* fragten sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO, ob mit der Schaffung dieser Institution der Bogen nicht überspannt worden sei. Vor allem große Handelspartner wie die USA und die EU würden Mühe haben, eine Empfehlung des Panels oder der Berufungsinstanz zu akzeptieren, die ihrer Binnenpolitik widerspreche.[338] Die bisherige WTO-Praxis hat allerdings gezeigt, dass diese Bedenken weitgehend unbegründet sind.

425 Im Rahmen der bisherigen WTO-Streitbeilegungspraxis haben es die Streitschlichtungsorgane durchaus verstanden, den politisch notwendigen **Respekt vor der nationalen Souveränität der WTO-M *(«deference»; «judicial self-restraint»)*** zu zeigen, ohne dabei grundsätzliche Kompromisse bei der Einhaltung der sich aus dem WTO-Recht ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen einzugehen.

426 Im Fall *US-Section 301 (2000)* wurde die im US-amerikanischen Außenhandelsrecht vorgesehene Möglichkeit, bei WTO-Verletzungen unilaterale Maßnahmen gegen die verantwortlichen Mitglieder einzuleiten, als WTO-rechtswidrig eingestuft, obwohl dem amerikanischen Außenhandelsdelegierten ein diesbezüglicher Ermessensspielraum verblieben ist (und dieser somit einen Verstoß gegen das WTO-Recht hätte verhindern können). Nach Auffassung des zuständigen Panels ging von der betreffenden Gesetzgebung aber ein *«chilling effect»* aus, d.h., andere Handelspartner wurden dadurch eingeschüchtert. Im Fall *US-Export Restraints (2001)* hat das zuständige Panel aber einen solchen Verstoß unter Bezugnahme auf den Ermessensspielraum der Exekutive ausgeschlossen. Diese Frage ist somit stets einzelfallbezogen zu prüfen.

427 Ein Fall, nämlich *US-The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (1996)*, schien diesbezüglich einen unlösbaren Konflikt aufzuwerfen: Die USA verlangten auf der Grundlage der Helms-Burton-Gesetzgebung das Recht, extraterritoriale Sanktionen gegen Firmen anzuwenden, die mit Kuba Handel betreiben. Solche Sanktionen sind «prima facie» klar WTO-rechtswidrig. Die Streitparteien haben es aber verstanden, eine Zerreissprobe zu vermeiden: Zuerst wurde

336 *J.H. Bello* (1996), S. 416.
337 Vgl. *P. Hilpold* (2019), S. 442.
338 *E.A. Vermulst/B. Driessen* (1995), S. 147.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

das Verfahren ausgesetzt und dann von der EU in Anbetracht der innenpolitischen Bedeutung dieser Gesetzgebung für die USA nicht weiter verfolgt.

428 Zahlreiche weitere Streitfälle bargen erhebliche politische und wirtschaftliche Sprengkraft in sich, so *EC-Bananas III* (Beanstandung des EG-Importregimes für Bananen, das AKP-Staaten stark begünstigte); *EC-Hormones (1998)* (Importverbot für hormonbehandeltes Fleisch durch die EG, die nicht imstande war, einen wissenschaftlichen Nachweis für eine entsprechende Gesundheitsgefährdung zu erbringen); *US-Shrimp (1998)* (Beanstandung des US-amerikanischen Importverbots für Shrimps, die mit Fangnetzen gefischt wurden, welche Schildkröten gefährdeten); *Brazil-Retreated Tyres, 2007*, (EU-Klage gegen brasilianisches Importverbot für Altreifen, die zur Verbreitung gefährlicher Insekten führten); *EC and certain member States-Large Civil Aircaft, 2011*, und *US-Large Civil Aircaft (2nd complaint),2012*, (wechselseitige EU-USA-Beanstandung der Subventionen für Boeing- bzw. Airbus-Flugzeuge) sowie die drei 2012 entschiedenen Streitfälle betreffend das TBT, nämlich *US-Clove Cigarettes, US-Tuna II* und *US-COOL*, auf deren Grundlage Handelsbeschränkungen der USA, die zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt und des Verbraucherschutzes eingeführt worden waren, zumindest teilweise für WTO-rechtswidrig erklärt worden sind.[339]

429 Diese Streitfälle führten zu erheblichen Irritationen zwischen den betroffenen WTO-Mn, doch konnte am Ende trotzdem stets eine für alle Parteien einigermaßen akzeptable Lösung gefunden werden.

430 Im Streitfall *EC-Seal Products (2014)* hat der AB das selektive Importverbot der EU für Robbenprodukte (nur Jagderzeugnisse von Indigenen, de facto also von Inuit aus Grönland, nicht aber der Großteil der Robbenprodukte aus Kanada und Norwegen, die klagten, dürfen importiert werden) bestätigt. Der AB verteidigte dieses Importverbot unter Verweis auf Art. XX(a) GATT (Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit). Tierschutz gilt somit als Ausdruck des Schutzes der öffentlichen Sittlichkeit *(«public morals»)* – sehr zur Genugtuung der Tierschützer.

431 Insgesamt **hat das WTO-Streitschlichtungssystem eine große Akzeptanz erfahren** und dazu mag der Umstand beigetragen haben, dass die **Kläger 80 bis 90 Prozent der Verfahren gewinnen**, wobei diese keineswegs einer bestimmten Hemisphäre zuzuordnen sind.[340] Dies verdeutlicht auch, dass dieses System eine wichtige Korrektur- und Lückenschließungsfunktion wahrnimmt.

432 Das Streitschlichtungsverfahren ist – von zwei Abweichungen abgesehen – für die in Art. XXIII.1 GATT erwähnte Zunichtemachung und Schmälerung eines Vorteils, a) wegen einer Vertragsverletzung, b) bei einer Nichtvertragsverletzung und c) aus anderen Gründen, stets gleich: gleiches Vorgehen, gleiche Fristen und gleiche Beschlussverfahren. Die erste Abweichung besteht darin, dass je nach Grad der Vertragsverletzung die Beweislast der beschwerdeführenden Partei unter-

339 Zu weiteren Streitfällen vgl. *P. Van Den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 173 f.
340 Vgl. *J.F. Colares* (2011), S. 403 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schiedlich geregelt ist. Eine Verletzungsbeschwerde im Sinne von Art. XXIII.1(a) GATT ist von der Klägerin weniger ausführlich zu rechtfertigen als eine Nicht-Verletzungsbeschwerde. Im Falle der Vorteilsminderung bei einer Nichtvertragsverletzung wird dagegen eine detaillierte Beweisführung verlangt.[341] Eine zweite Abweichung besteht in Bezug auf die Rücknahmepflicht vorteilsmindernder Maßnahmen. Stellen die WTO-Streitschlichtungsorgane eine Vertragsverletzung fest, sind die mit dem Vertrag als unvereinbar bezeichneten Maßnahmen zu beseitigen. Kommen die entsprechenden Gremien dagegen zum Ergebnis, dass eine Maßnahme eines WTO-Partners Vorteile eines anderen Partners zunichtemacht oder schmälert, ohne gleichzeitig das WTO-Recht zu verletzen, besteht keine Verpflichtung, diese Maßnahme aufzuheben. Das Panel und der AB empfehlen gemäß Art. 26.1(b) DSU lediglich, «eine beiderseits zufriedenstellende Anpassung vorzunehmen».

433 Die Beurteilung der Benachteiligung bei einer Nicht-Vertragsverletzung bereitete schon der GATT-Streitschlichtungsstelle stets große Schwierigkeiten, weil ohne Feststellung einer Vertragsverletzung keine Änderung von getroffenen Maßnahmen verlangt werden kann. Die Folge davon war, dass sich das Panel oft allein auf die Beurteilung einer Vertragsverletzung beschränkte und die Frage einer Benachteiligung aus einer Nicht-Vertragsverletzung nicht berücksichtigte. Beispiele derartiger Entscheidverfahren sind der Handelsstreit zwischen Frankreich und Griechenland über die Importsteuer in Griechenland,[342] der Thunfischstreit zwischen den USA und Kanada[343] und der Konflikt zwischen den USA und Kanada über das kanadische Investitionsgesetz.[344]

434 Internationale Handelskonflikte bergen stets die Gefahr eines «Flächenbrands» in sich. Vielen Regierungen fällt es aus innen- oder außenpolitischen Erwägungen schwer, einen Handelsstreit friedlich beizulegen. Zugeständnisse an ausländische Handelspartner werden von politischen Oppositionsgruppen mit Vorliebe als Zeichen der Schwäche der Regierung interpretiert und zur eigenen Profilierung missbraucht. Aus diesem Grund drohen die in eine Auseinandersetzung verwickelten Partner nicht selten mit handelspolitischen Kampfmaßnahmen und gehen damit das Risiko ein, einen Handelsstreit eskalieren zu lassen. Es ist das große Verdienst des GATT und der WTO, mit ihrer Streitschlichtung einen Beitrag zur Lösung von Handelskonflikten zu leisten. Das Befolgen einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber einer internationalen Organisation schwächt die Position einer Regierung weniger als ein freiwilliges Nachgeben gegenüber einer ausländischen Handelspartei. Die Akzeptanz einer Schlichtungsempfehlung wird zu einem Akt der Pflicht und nicht zu einem politischen Gesichtsverlust.

---

341 Art. 26.1(b) der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung spricht im Zusammenhang mit einer Nicht-Verletzungsbeschwerde von einer «detailed justification».

342 GATT (1953), BISD 1st S, S. 48 ff.

343 GATT (1983), BISD 29th S, S. 91 ff.

344 GATT (1984), BISD 30th S, S. 140 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

435 Die Streitschlichtung hat im Rahmen der WTO eine beträchtliche Stärkung gegenüber der im ursprünglichen GATT erarbeiteten Ordnung erfahren. Zum einen wurde das Verfahren zeitlich gestrafft. Zweitens ist anstelle eines Verhandlungsverfahrens ein gerichtsähnliches Verfahren mit außerparteilichen Entscheidungsstellen getreten. Die Empfehlungen des Panels und des Berufungsorgans können nicht mehr durch den im Streitfall unterlegenen Handelspartner blockiert werden, sondern werden auch gegen dessen Stimme verabschiedet. Drittens haben die Streitparteien neu die Möglichkeit, gegen eine Panel-Empfehlung in die Berufung zu gehen.

436 Andererseits weist die Fachliteratur auch auf **Schwachpunkte des WTO-Systems der Streitschlichtung** hin[345] und in der Zwischenzeit sind auch zahlreiche Reformvorschläge für eine umfassende oder partielle Neukonzeption des WTO-Streitschlichtungssystems vorgelegt worden.

In dem hier bereits mehrfach erwähnten Sutherland-Report aus dem Jahr 2004 wurde auch der Streitbeilegung besondere Aufmerksamkeit geschenkt, wobei aber insgesamt – trotz punktuell aufgezeigten Reformbedarfs – der Befund zum bestehenden Streitbeilegungssystem sehr positiv ausgefallen ist.[346]

Insgesamt stieß die Neuorientierung der Streitbeilegung in Richtung einer verstärkten Verrechtlichung des Verfahrens sowohl auf Zustimmung (oft verbunden mit Forderungen, diesen Weg weiter zu beschreiten) als auch auf Ablehnung (insbesondere bei großen Wirtschaftsnationen, allen voran den USA, die den Wert der politischen Komponente betonten).

437 Kritisiert wurde auch der angeblich zu starke Einfluss des WTO-Sekretariats auf die Panelberichte sowie – insbesondere von Seiten der USA – der ***«judicial activism»* des AB**, der entgegen seinem Mandat rechtsfortbildend gewirkt hätte,[347] wobei eine offensichtliche Missachtung des Rechts behauptet wurde.[348] Dass das äußerst hochentwickelte und effiziente Streitbeilegungssystem im WTO-Recht angesichts eines nur schwach ausgeprägten Rechtsetzungssystems über kurz oder lang zu Verwerfungen führen musste, war schon frühzeitig erkannt worden.[349]

---

345 Bspw. verfügt der AB, sollte sich die Sachverhaltsfeststellung des Panels als ungenügend erweisen, über keine Möglichkeit einer Rückverweisung an das Panel *(remand authority)*. Die Schlussfolgerungen im Panel-Bericht müssten in diesem Fall aufgehoben werden.

346 *P.D. Sutherland*, (2004).

347 *W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg* (2022), S. 147 f.

348 *P. Van den Bossche/D. Prévost* (2021), S. 52. Die USA kritisierten im Besonderen die Überschreitung der 90-Tages-Frist für Berufungsverfahren, die Fortführung der Arbeiten durch AB-Mitglieder an Berufungsverfahren auch nach Ablauf ihres Mandats, die Abgabe von nicht streitrelevanten «Gutachten» («advisory opinions») durch das AB, die Neuprüfung von Tatsachenfeststellungen der Panels durch den AB und die Zuerkennung einer Präzedenzwirkung an frühere Entscheidungen durch die Berufungsinstanz. Vgl. *P. Van den Bossche* (2024), S. 312.

349 Vgl. *P. Van den Bossche* (2024), S. 310 unter Verweis auf *Claude Barfield* (2001; danach wäre diese Situation auf Dauer «substantively and politically unsustainable», S. 408) und auf *Claus-Dieter Ehlermann* (2002), Abs. 124.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Einzelnen Forderungen, so jener nach mehr Transparenz und Unterstützung der Entwicklungsländer wurde auf faktischer Ebene entsprochen (durch partielle Öffnung der Verhandlungen einerseits bzw. Hilfeleistung durch das Sekretariat). Auf das Fehlen eines Rückverweisungsrechts *(«remand authority»)* bei unzureichender Tatsachenfeststellung durch das Panel (etwa weil der rechtliche Ansatz verfehlt war und davon auch der Weg der Tatsachenfeststellung beeinflusst wurde) versuchte der AB bislang behelfsmäßig durch eigene (eigentlich unzulässige) Tatsachenfeststellungen zu reagieren oder hat eine Revision abgelehnt.[350] Die Einführung eines Rückverweisungsrechts könnte zu Verfahrensverlängerungen führen, aber dennoch eine bedeutende verfahrensrechtliche Lücke schließen.

4.8.2 Die institutionelle Krise des WTO-Streitbeilegungssystems seit 2019

Seit 2019 blockieren die USA die durch Konsensus vorzunehmende Nachbesetzung des AB. Die Panel-Verfahren bleiben weiter zugänglich, doch hat durch diese Blockade die Rechtssicherheit und Transparenz im WTO-System erheblichen Schaden genommen. Regelmäßig werden nun (von den im Panel unterlegenen Parteien) Berufungen an den AB «ins Leere» eingebracht, wodurch die Panel-Entscheidung nicht rechtskräftig und das gesamte Verfahren de facto hinfällig wird.[351] Verschiedene Mitglieder (darunter die EU) haben Vorschläge für eine Neufassung des gesamten Streitbeilegungsmechanismus ausgearbeitet, doch haben diese bislang keine allgemeine Anerkennung gefunden. Mittlerweile hat die EU (unter scharfer Kritik der USA, die die Gefahr einer Fortführung der – angeblichen – Mängel des alten Streitbeilegungssystems befürchten)[352] für die Übergangszeit (bis zur Neuregelung des WTO-Streitbeilegungssystems) ein multilaterales Schiedsverfahren für Berufungsverfahren **(*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement MPIA*)** erarbeitet, das am 30. April 2020 operativ geworden ist und dem inzwischen über 50 WTO-M beigetreten sind.[353] Die Parteien dieses Abkommens verzichten auf die Anrufung (des nicht mehr operativen) AB und unterwerfen sich dagegen der Gerichtsbarkeit eines Schiedsgerichts, das aus drei Richtern besteht, welche wiederum aus einem Pool von zehn Schiedsrichtern ausgewählt werden. Dieses Schiedsgerichts wendet weitgehend das Verfahrensrecht laut DSU an, mit einigen Verfahrensvereinfachungen.[354] **438**

Gleichzeitig sind Verhandlungen zur Reaktivierung des ursprünglichen Verfahrens bzw. zur Konzipierung eines neuen Verfahrens im Gange, doch ist ein

350 Vgl. *C. Walter* (2022), S. 593.
351 Vgl. *P. Van den Bossche* (2024), S. 312.
352 *C. Walter* (2022), S. 593.
353 Details dazu bei *E. Baroncini/R. Wolfrum* (2022), S. 749 ff.
354 Vgl. zu diesem Verfahren *P. Van den Bossche* (2024), S. 318.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Erfolg dieser Bemühungen wenig wahrscheinlich, insbesondere da die USA wesentliche Elemente des geltenden DSU ablehnen. Zudem hat die EU als Reaktion auf das Fehlen einer Berufungsinstanz versucht, die unilateralen Durchsetzungsmechanismus ihres Außenwirtschaftsrechts zu stärken.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Dritter Teil

Die gemeinsamen Vertragsinhalte der WTO

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *W.S. Culbertson*, International Economic Policies, Appleton: New York 1925; *G. Haberler*, Der internationale Handel, Springer: Berlin/Heidelberg 1933; *W. Morton*, Income and Employment, in: McCormick (Hrsg.), Problems of the Postwar World, McGraw-Hill: New York 1945, S. 3–32; *C.B. Hoover*, International Trade and Domestic Employment, McGraw-Hill: New York 1945; *C. Hull*, The Memoirs of Cordell Hull, Bd. I und II, Macmillan: New York 1948; *C. Wilcox*, A Charter for World Trade, Macmillan: New York 1949; *A. Bosshardt*, Zollpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.), Bd. II, 1955, S. 671–678; *R.N. Gardner*, Sterling-Dollar Diplomacy, Clarendon Pr.: Oxford 1956; *R. Prebisch*, Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary General of the UNCTAD, New York 1966; *K. Kock*, International Trade Policy and the GATT 19047–1967, Almqvist & Wiksell: Stockholm 1969; *R.E. Baldwin*, Nontariff Distortions of International Trade, Brookings Inst.: Washington DC 1970; *K. Dam*, The GATT. Law and International Economic Organization, Univ. of Chicago Press: Chicago u.a. 1970; *J.W. Evans*, The Kennedy Round in American Trade Policy, Harvard Univ. Press: Cambridge Mass. 1971; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs-Merrill: Indianapolis u.a 1969; *D.H. Meadows* et al., The Limits to Growth – A Report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind, Universe Books: New York 1972; *B. Donges/G. Fels/A. Neu*, Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft, Kieler Studie Nr. 123, Tübingen 1973; *H. Gross Espiell*, GATT: Accommodating Generalized Preferences, in: Journal of World Trade Law, in 8 JWTL 4/1974, S. 341–363; *R. Senti*, Monopolisierung im internationalen Rohwarenhandel, Diessenhofen 1975; *W.F. Monroe*, International Trade Policy in Transition, Heath: Lexington Mass. 1975; *L. Quambusch*, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Universität Köln: Köln 1976; *G. Curzon/V. Curzon*, The Management of Trade Relations in the GATT, in: Shonfield (Hrsg.), International Economic Relations of the Western World 1959–1971, Royal Institute of International Affairs: London u.a. 1976, S. 141–283; *H. Hasenpflug*, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Verlag Weltarchiv: Hamburg 1977; *F. Roessler*, Specific Duties, Inflation and Floating Currencies, GATT-Studie Nr. 4, Genf 1977; *M.W. Corden*, The Theory of Protection, OUP: Oxford 1979; *J. Letiche/R. Chambers/A. Schmitz*, The development of gains from trade theory: classical to modern literature, in: Ballabon (Hrsg.), Economic Perspectives: An Annual Survey of Economics, Gordon and Bresch Publishing: New York 1979, S. 119–149; *J.M. Letiche/R. Chambers/A. Schmitz*, The development of gains from trade theory: classical to modern literature, in: Ballabon (Hrsg.), Economic Perspectives: An Annual Survey of Economics, Gordon and Bresch Publishing: New York 1979, S. 119–149; *Y. Abdulqawi*, »Differential and More Favourable»: The GATT Enabling Clause, in: 14 JWTL 1980, S. 488–507; *M. Hilf/R. Rolf*, Das «Neue Instrument» der EG, in: RIW 4/1985, S. 297–311; *R. Senti*, GATT – System der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 1986; *F. Roessler*, The Rationale for Reciprocity in Trade Negotiations under Floating Currencies, in: 31 Kyklos, 2/1978, S. 258–274; *A. Olechowski*, Nontariff barriers to trade, in: Finger/Olechowski (Hrsg.), The Uruguay-Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, World Bank: Washington 1987, S. 121–126; *R.E. Baldwin*, Trade Policy in a Changing World Economy, University Press: Chicago 1988; *Th. Cottier*, Intellectual Property in International Trade Law and Policy: The GATT Connection, in: 47 Aussenwirtschaft I/1992, S. 79–105; *D. Salvatore*, Protectionism and World Welfare: Introduction, in: Salvatore (Hrsg.), Protectionism and World Welfare, Cambridge 1993, S. 1; *P. Hilpold*, Freihandel und managed trade, in: economy 1993, S. 273–282; *E.-U. Petersmann*, International Trade and International Environment Law, in: 27 JWT 1993, S. 43–81; *J. Bhagwati*, Aggressive Unilateralism, in: Bhagwati/Hugh (Hrsg.), Aggressive Unilateralism – America's 301 Trade Policy and the World Trading System, University of Michigan Press: Ann

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Arbor 1993, S. 3; *J.S. Hillman*, Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective, in: 28 Tulsa Law Journal 4/1993, S. 324–338; *E. Streissler/M. Streissler*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen, Manz: Wien 1994; *U. Möbius*, Auswirkungen der Ergebnisse der abgeschlossenen Uruguay-Runde im GATT auf die Industriegüterexporte der Entwicklungsländer in die EU, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Berlin 1994; *M. Schlagenhof*, Trade Measures Based on Environmental Processes and Production Methods, in: 29 JWT 6/1995, S. 135–155; *H. Sautter*, Sozialklauseln für den Welthandel – wirtschaftsethisch betrachtet, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40. Jahr, Hamburg 1995, S. 227–245; *J. Croome*, Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *Ch. Häberli*, Das GATT und die Entwicklungsländer, in: Cottier (Hrsg.), GATT-Uruguay Round, Stämpfli Bern 1995, S. 135–172; A. *Diem*, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, Nomos: Baden-Baden 1996; *J.S. Hillmann*, Nontariff Agricultural Trade Barriers Revisited, Working Paper des International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), Nr. 2, St. Paul 1996; *R. Hudec*, GATT Legal Restraints on the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices, in: Bhagwati/Hudec (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization, Prerequisites for Free Trade?, MIT Press: Cambridge Mass., S. 95 ff.; *E. Ustor*, Most-Favoured-Nation Clause, in: EPIL, Bd. 3 1997, S. 468 ff.; *R. Senti*, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 2000; *M. Hilf*, Power, rules and principles – which orientation for WTO/GATT law?, in: 4 JIEL 1/2001, S. 111–130; *P.-T. Stoll/F. Schorkopf*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Heymann: Köln u.a 2002; *P. Hilpold*, Regional Integration According to Article XXIV GATT – Between Law and Politics, in: 7 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2003, S. 1–41; *G.M. Berrisch*, Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994), in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 71–167; *T. Makatsch*, Gesundheitsschutz im Recht der Welthandelsorganisation, Duncker & Humblot: 2004; *Th. Cottier/M. Oesch*, International Trade Regulation, Staempfli/Cameron May: Bern/London 2005; *R. Senti*, Die WTO im Spannungsfeld zwischen Handel, Gesundheit, Arbeit und Umwelt, Nomos: Baden-Baden 2006; *M. Trebilcock/M. Fishbein*, International trade: Barriers to trade, in: Research Handbook in International Economic Law, Edward Elgar: Cheltenham 2007, S. 1–61; *J. Griebel*, Internationales Investitionsrecht, C.H. Beck: München 2008; *D.A. Irwin*, Free Trade Under Fire, Princeton University Press: Princeton 2009; *T. Bender*, Das materielle Recht der WTO: Warenverkehr, GATT 1994, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos: Baden-Baden 2010, S. 229–260; *M. Panizzon/L. Arnold/Th. Cottier*, Handel und Umwelt in der WTO: Entwicklungen und Perspektiven, World Trade Institute: Bern 2010; *H. Hestermeyer*, Article III, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2011, S. 116–165; *N. Matz-Lück*, Article XX, in: Wolfrum et al. (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2011, S. 540–568; *R. Howse*, Regulatory Measures, in: Daunton et al. (Hrsg.), The Oxford Handbook on The World Trade Organization, OUP: Oxford 2012, S. 507–534; *M. Matsushita*, The Dispute Settlement Mechanism At The WTO: The Appellate Body—Assessment And Problems, in: Daunton et al. (Hrsg.), The Oxford Handbook on The World Trade Organization, OUP: Oxford 2012, S. 507–534; *R. Senti*, Regionale Freihandelsabkommen, Dike/BWV: Zürich/Berlin 2013; *R. Senti*, WTO – Die heute geltende Welthandelsordnung, ETH: Zürich 8.A. 2014; *M. Matsushita/Th. Schoenbaum/P. Mavroidis/M. Hahn* (Hrsg.), The World Trade Organization, OUP: Oxford 2015; *R. Acharya* (Hrsg.) Regional Trade Agreements and the Multilateral System, CUP: Cambridge 2016; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, Nomos et al.: Baden-Baden et al. 2019; *W. Weiß*, Umsetzung und Durchsetzung der EU-Handelspolitik: neue Entwicklungen der «Open Strate-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gic Autonomy» in: EuZW 18/2020, S. 787–793; *M.Trebilcock/J. Trachtman*, International Trade Law, Edward Elgar: Cheltenham 2020; *A. Wang*, History of the MFN Clause in International Law, in: ders., The Interpretation and Application of the Most-Favored-Nation, Brill/Martinus Nijhoff: Boston/Leiden 2022, S. 4–33; *J. Sundaram*, WTO Law and Policy – A Political Economy Approach, Routledge: Oxon/New York 2022; *R. Senti*, Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Dike/Nomos: Zürich/Baden-Baden 2022; *Th. Petersen*, Strategische Handelspolitik 2.0, in: 103 Wirtschaftsdienst 5/2023, S. 326–331; *A. Ghoufrane*, Le devenir des pays en développement dans la perspective de la réforme de l'OMC, in: Liber Amicorum Mohamed Bennouna, Pedone: Paris 2023, S. 463 ff.; *K. Olsthoorn*, The EU's Anti-coercion Instrument: A Return of Unlawful Unilateral Trade Countermeasures in Disguise?, in: 51 LIEI 1/2024, S. 47–86

Die in der Uruguay-Runde ausgehandelten und in Marrakesch (Marokko) am 15. April 1994 unterzeichneten Vereinbarungen der Welthandelsorganisation (WTO) lassen sich in **multilaterale** und **plurilaterale Abkommen** unterteilen. Die multilateralen Abkommen zur Schaffung der WTO, das GATT, das GATS und das TRIPS, die Streitschlichtungsbestimmungen und die Überprüfung der Handelspolitik (Anhänge 1, 2 und 3 der WTO-Vereinbarung) sind für alle WTO-M verbindlich. Die plurilateralen Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und das öffentliche Beschaffungswesen (Anhang 4 der WTO-Vereinbarung), deren Unterzeichnung fakultativ ist, verpflichten nur die Teilnehmerstaaten.[355] **439**

Zudem ist zwischen den **gemeinsamen Abkommensinhalten** und den **Sonderbestimmungen** zu unterscheiden. Zu den gemeinsamen Abkommensinhalten gehören die in der Präambel der WTO-Vereinbarung erklärte Zielsetzung, die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung, die Verbesserung der Transparenz, der Grundsatz der Reziprozität, der Abbau von Handelshemmnissen, die Begünstigung der Entwicklungsländer und der Umweltschutz. Die Sonderbestimmungen sind vertragsspezifisch und beziehen sich auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen, die geistigen Eigentumsrechte, die Landwirtschaft, die Gesundheits- und Sicherheitsvorgaben usw. **440**

Die Übersicht 7 erfasst im ersten Block die multilateralen und im zweiten die plurilateralen Verträge. Die gemeinsamen Abkommensinhalte (Zielsetzung, Meistbegünstigung, Inländerprinzip, Transparenz usw.) sind vertragsübergreifend im Block der multilateralen Abkommen eingetragen, obwohl diese Elemente zum Teil auch für die plurilateralen Vereinbarungen Geltung haben. Der dritte Teil der vorliegenden Veröffentlichung behandelt die gemeinsamen Vertragsinhalte, der vierte Teil den Güterhandel, der fünfte Teil die Zusatzabkommen, der sechste Teil den Dienstleistungshandel, der siebte Teil die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums und der achte Teil die plurilateralen Abkommen. **441**

355 Die beim Inkrafttreten der WTO am 1.1.1995 noch geltenden plurilateralen Milch- und Rindfleischabkommen sind auf Ende 1997 aufgehoben worden.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 7: Gliederung der Verträge nach Abkommensinhalt

Multilaterale Abkommen

GATT	GATS	TRIPS
Gemeinsame Inhalte • Zielsetzung • Meistbegünstigung • Inländerprinzip • Transparenz • Reziprozität • Abbau der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse • Begünstigung der Entwicklungsländer • Umweltschutz		
Landwirtschaft Gesundheit Techn. Hemmnisse Investitionen Dumping Zollwert Versandkontrolle Ursprungsregeln Einfuhrlizenzen Subventionen Schutzmassnahmen	Personenverkehr Luftverkehr Finanzdienstleistungen Telekommunikation	Übergangsregeln

Plurilaterale Abkommen

- Handel mit zivilen Luftfahrzeugen
- Öffentliches Beschaffungswesen

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1 Die gemeinsame Zielsetzung

Die **Präambel** der WTO-Vereinbarung[356] enthält einen **Katalog von Zielen**, teils handelspolitischer Art, teils auf den Umweltschutz und die Bevorzugung der Entwicklungsländer ausgerichtet. Die wirtschaftlichen Aspekte stammen aus dem ursprünglichen GATT-Vertrag. Die Erwähnung der Umwelt und die Förderung der Entwicklungsländer sind neu. **442**

Absatz 1 der Präambel der WTO-Vereinbarung beginnt mit der Absichtserklärung, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen seien «auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung und ein hohes und ständig steigendes Niveau des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen» auszurichten. Die Aufnahme der Dienstleistungen in die Zielsetzung ist das Ergebnis der Ausweitung der Welthandelsordnung auf den Dienstleistungsbereich. Die Verwirklichung dieser Ziele, so Absatz 3 der Präambel, habe über die gegenseitig nicht diskriminierende Marktöffnung und den Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken zu erfolgen. Analog zu den Zielsetzungen der WTO-Vereinbarung und des GATT spricht die Präambel des GATS von der «fortschreitenden Liberalisierung» und der «Förderung des Wirtschaftswachstums» und diejenige des TRIPS von der Beseitigung der «Verzerrungen und Behinderungen des internationalen Handels». **443**

Ein Vergleich zwischen GATT 1947 und WTO 1995 zeigt im Besonderen eine **Neuausrichtung** der Zielsetzung auf den Bereich des **Umweltschutzes**. Während der Vorbereitung des GATT, angefangen beim US-Vorschlag 1945 zur Schaffung einer internationalen Handelsorganisation bis hin zur provisorischen Inkraftsetzung des GATT, kamen die Umweltschutzfragen nicht zur Sprache.[357] Die damaligen Bemühungen konzentrierten sich auf die weltweite Öffnung der Güter- und Rohstoffmärkte. Die Havanna-Charta von 1948 verwies lediglich auf die allfällige Notwendigkeit zwischenstaatlicher Abkommen über den Handel mit Rohstoffen.[358] Das GATT setzte das Ziel der «vollen Erschließung der Hilfsquellen der Welt» *(«full use of the resources of the world»)* auf die gleiche Ebene wie die Erhöhung des Lebensstandards, die Verwirklichung der Vollbeschäftigung usw. Diese Formulierung ist als «ungehinderter Zugang zu den Rohstoffen» und nicht **444**

356 https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf (April 2024).

357 Vgl. US Department of State (1945), Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publication 2411, November, Washington DC; US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC; Havanna-Charta; *K. Kock* (1969), S. 1 ff.

358 Art. 1 Abs. 3 Havanna-Charta weist in Verbindung mit Art. 55 auf die möglicherweise «notwendigen» zwischenstaatlichen Abkommen hin.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

als Erhaltung der Umwelt zu verstehen.[359] Die GATT-Vertragsparteien haben diese Zielsetzung in den nachfolgenden Jahrzehnten kaum hinterfragt, obwohl spätestens nach der Veröffentlichung der Studie «Die Grenzen des Wachstums»[360] die Umweltfragen weltweit zur Diskussion standen. Auch im GATT hätte sich seit 1971 eine Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen und für internationalen Handel dieser Probleme annehmen müssen. Die Arbeitsgruppe tagte in den 20 Jahren ihres Bestehens nicht ein einziges Mal und stellte sich auch in anderer Form nie ihrer Aufgabe.[361] Die Ministererklärung von 1986 zur Lancierung der Uruguay-Runde sprach bloß von der Liberalisierung des Rohstoffhandels *(«fullest liberalization of trade in natural resource-based products»)*, ohne die Umweltschutzpolitik zu erwähnen.[362]

445 Die **Neufassung der GATT-Ziele** findet sich im **Dunkel-Bericht** Ende **1991**. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, so *Arthur Dunkel*, seien auf *«developing the optimal use of the resources of the world at sustainable levels»* auszurichten.[363] Der Einbezug des Umweltschutzes in die Zielsetzung der Welthandelsordnung erfolgte somit vor der Konferenz in Rio de Janeiro von 1992 für Umwelt und Entwicklung *(«United Nations Conference on Environment and Development», UNCED)*, die das GATT aufforderte, die Umweltschutzaspekte stärker zu berücksichtigen.[364] Die Formulierung der Umweltschutzpolitik des Dunkel-Berichts fand zwei Jahre später Eingang in die Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, wenn auch formalrechtlich in abgeschwächter Form. Die optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen wird in der WTO nicht als gleichwertiges Ziel neben die Erhöhung des Wohlstands, die Sicherung der Vollbeschäftigung usw. gestellt, sondern ist der «Ausweitung der Produktion und

359 Vgl. GATT (1953, 1959, 1966, 1970, 1986 und 1994), Analytical Index, Genf, Präambel; *J.H. Jackson* (1969), S. 26 und 126; *R. Senti* (1986), S. 40 f.

360 *D.H. Meadows* et al. (1972).

361 Die Gruppe für Umweltschutzmaßnahmen und internationalen Handel («Group on Environmental Measures and International Trade») entstand im Hinblick auf die Stockholmer «Conference on Human Environment» von 1972. Ihr Zweck galt der Überprüfung aller Probleme im Zusammenhang mit internationalem Handel, Umweltverschmutzung und Gefährdung des Lebens und der Gesundheit des Menschen. Vgl. Darstellung der Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe in: GATT (1991), FOCUS, Newsletter Nr. 85, Genf, S. 1 und 3 ff.; Berichterstattung der Arbeitsgruppe in: BISD; letzter Bericht in: GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 ff.

362 Ministererklärung vom 20.9.1986, BISD 33rd S, S. 19 ff. Die Zielsetzung «[…] the fullest liberalization […]» findet sich in: BISD 33rd S, S. 23. Die Formulierung der Ministererklärung im Hinblick auf den Rohstoffhandel wurde von der Arbeitsgruppe «Tropische Produkte» übernommen. Vgl. GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 43, Genf, S. 4.

363 *Dunkel*-Bericht, S. 91.

364 Die UNCED forderte das GATT beziehungsweise die Verhandlungsdelegationen der Uruguay-Runde auf, die Umweltaspekte vermehrt in die neu zu schaffende Welthandelsordnung einzubeziehen. GATT (1993), BISD 39th S, S. 303 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

des Handels» untergeordnet. Die WTO-Mitgliedstaaten anerkennen, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Steigerung von Produktion und Handel mit Waren und Dienstleistungen ausgerichtet sind, «unter Berücksichtigung einer optimalen Nutzung der Ressourcen» *(«while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development»)*.

446 In Anlehnung an die Ziele der Ministererklärung von 1986 anerkennen die Vertragspartner in der Präambel der WTO-Vereinbarung auch die Notwendigkeit, den Entwicklungsländern, «insbesondere (den) am wenigsten entwickelten unter ihnen», einen ihrem Entwicklungsstand entsprechenden Anteil am Welthandelswachstum zuzusichern. Zur besseren Wahrung der Interessen der ärmeren Länder der WTO wird der seit dem Jahr 1966 bestehende Ausschuss für Handel und Entwicklung weitergeführt. Eine der Aufgaben dieses Ausschusses besteht darin, die Tätigkeit der WTO aus der Sicht der Entwicklungsländer zu überprüfen und dem WTO-Rat in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten sowie Vorschläge zur Verbesserung der Lage dieser Länder zu unterbreiten.[365]

447 Die in der Präambel aufgeführten Ziele sind nicht bindendes Recht, doch geben sie die Prinzipien und die Grundausrichtung des nachfolgenden Vertragswerks vor.[366] Dort, wo diese Zielsetzungen indessen ihren Niederschlag im Vertragstext finden, werden sie zu materiellem Recht. Dies trifft für folgende Artikel des GATT zu: Art. XV.7(a) (Zahlungsverkehr), XVI.2 und 5 (Subventionen), XVIII:1 (staatliche Unterstützung und wirtschaftliche Entwicklung), XXIII:1 (Schutz der Zugeständnisse), XXVIII^{bis}.1 (Zollverhandlungen) sowie XXXVI.1 und XXXVII.2(b)(iii) (Handel und Entwicklung).

2 Die Meistbegünstigung

448 Das Prinzip der Meistbegünstigung («Most favored nation clause», MFN-Klausel) ist das **Kernstück der Welthandelsordnung**. Es bezieht sich auf eine zwischen den GATT-Partnern vertraglich vereinbarte Praxis der gegenseitigen handelspolitischen Gleichstellung bzw. Nichtdiskriminierung der GATT-Mitglieder. Die im Vertragswerk verwendete **Formulierung** des MFN-Prinzips ist indessen **nicht einheitlich**. Die Art. III.4, V.5 und 6 sowie IX.1 GATT und Art. II GATS sprechen von einer «nicht weniger günstigen Behandlung». Art. XVII.1(a) und XX(i) GATT erwähnen die Meistbegünstigung im Sinne der «Nichtdiskriminierung». Art. 4 TRIPS schließlich verlangt die «unverzügliche und bedingungslose Gewährung» der Vorteile und Begünstigungen.

449 Die folgenden Ausführungen über die Meistbegünstigung beginnen mit einer begrifflichen Klärung der geltenden Vertragstexte. Es folgt eine Aufzählung der

365 Vgl. die Ausführungen über den Ausschuss für Handel und Entwicklung in Rz. 412.

366 Vgl. *M. Hilf* (2001).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Anwendungsbereiche der Meistbegünstigung in den verschiedenen Verträgen des GATT bzw. der WTO und die vertraglich vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten. Das Kapitel schließt mit einigen Hinweisen auf die staats- und wirtschaftspolitische Bedeutung der MFN-Klausel im heutigen Welthandel.

2.1 Die begriffliche Abgrenzung

450 Das Meistbegünstigungsprinzip hat zwar **keine völkergewohnheitsrechtliche Basis** (und muss deshalb in jeder vertraglichen Regelung gesondert vereinbart werden),[367] hat aber dennoch eine sehr weit in die Vergangenheit zurück reichende Tradition.

Schon im Mittelalter wurde italienischen Stadtstaaten vom Kaiser Meistbegünstigung gewährt; seit dem 17. Jahrhundert ist dieser Terminus tatsächlich im Gebrauch.[368] In moderner Zeit erlangte die Meistbegünstigung durch den Cobden-Chevalier-Vertrag 1860 und durch die daran anschließenden Handelsverträge zusätzlich an Bedeutung.

Mit dem GATT1947 wurde die Meistbegünstigung zu einem zentralen Regulativ für die Gestaltung und die weitere Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen.[369]

451 Art. I GATT verbietet jegliche Diskriminierung bei der Ein- und Ausfuhr von gleichartigen Waren aus anderen Ländern (unabhängig davon, ob es sich dabei um WTO-M handelt oder nicht) in Bezug auf «Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen». Meistbegünstigung ist **«unverzüglich und bedingungslos»** zu gewähren.

Mit diesem Prinzip wird eine **Vielzahl an Zielsetzungen** verfolgt:

- Die Meistbegünstigungsverpflichtung **schützt den Wert von Zugeständnissen**. Macht Staat A Zugeständnisse an Staat B (wofür er annahmegemäß Vorteile in anderen Bereichen zugesprochen erhält), werden diese Zugeständnisse nicht durch spätere, noch höhere Zugeständnisse an Staat C erodiert (sondern umgekehrt sogar erweitert).[370] Diese Sicherheit erhöht die Dynamik in den Handelsverhandlungen; diese können mit Zuversicht und Vertrauen angegangen werden.[371]
- Ohne Meistbegünstigungsverpflichtung bestünde die **Gefahr, dass Zugeständnisse wieder zurückgenommen werden**, wobei jede Änderung im po-

367 Vgl. *E. Ustor* (1997).

368 Vgl. M. *Matsushita* et al. (2015), 156, mwN.; *A. Wang* (2022), mwN.

369 So auch der AB in «US – Section 211 Appropriations Act, WT/DS176/AB/R, Abs. 297 in geradezu emphatischer Form: «for more than fifty years, the obligation to provide most-favoured nation treatment in Article I of the GATT 1994 has been both central and essential to assuring the success of a global rules-based system for trade in goods».

370 Vgl. *M. Trebilcock/M. Fishbein* (2007), S. 12.

371 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

litischen Machtgefüge handelspolitische Konsequenzen haben könnte. Die Konfliktualität in den internationalen Handelsbeziehungen würde zunehmen. Aufgrund der Meistbegünstigungsverpflichtung werden Handelskonflikte dieser Art vielfach zwecklos und damit erst gar nicht begonnen.[372]

- Die Meistbegünstigungsverpflichtung **schützt primär die schwächeren Teilnehmer**, wodurch die Kohäsion der Welthandelsordnung insgesamt gestärkt wird.
- Zudem fördert das Meistbegünstigungsprinzip durch die Multilateralisierung von Handelszugeständnissen die **Transparenz** in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.[373]

Das Meistbegünstigungsprinzip weist aber auch **Nachteile** auf, insbesondere **452**
das Problem des **Trittbrettfahrens *(free-riding)***.[374] Einzelne M könnten sich mit Konzessionsangeboten zurückhalten und über das Meistbegünstigungsprinzip Zugeständnisse anderer M «kostenlos» in Anspruch nehmen. Dies könnte aber zu einem Ungleichgewicht in der Verpflichtungsstruktur im WTO-System führen und schließlich die Handelsliberalisierung insgesamt hemmen. Meistbegünstigung schafft potentiell aus einem bilateralen, reziproken Gleichgewicht multilaterales Ungleichgewicht. In der Vergangenheit (bis zur Kennedy-Runde) wurden Handelsverhandlungen bilateral zwischen den Haupthandelsnationen geführt. Mit zunehmender Mitgliederzahl wurde versucht, auch den Verhandlungsprozess zu multilateralisieren: Es werden provisorische Vereinbarungen getroffen und im Rahmen der Abschlusskonferenz nochmals zur Diskussion gestellt. Nur bei entsprechenden Konzessionen der übrigen M werden diese definitiv *(«settling-up session», **«nothing is agreed until everything is agreed»**)*. Das Trittbrettfahrer-Problem bei der Meistbegünstigung ist damit einer der Hauptgründe für die Notwendigkeit, Handelsverhandlungen multilateral zu führen.

Häufig wird in der deutschsprachigen Literatur darauf hingewiesen, dass der Ausdruck «Meistbegünstigungsverpflichtung» irreführend sei, da keine autonome Höchstbegünstigung gewährt werde, sondern nur reflexartig die großzügigsten, einem M gewährten Zugeständnisse auf alle anderen M ausgedehnt werden (Gleichbehandlung in der Bestbehandlung). Diese multilateralisierten Zugeständnisse blieben vom Erstzugeständnis abhängig. Der Ausdruck «most-favoured-nations-clause» bringe diesen Zusammenhang besser zum Ausdruck. Tatsächlich ist aber ein solches Verständnisproblem wohl nur theoretischer Natur.

Das **MFN-Prinzip** findet sich in Art. I GATT, Art. II GATS und Art. 4 TRIPS. Das darin festgehaltene Prinzip der Meistbegünstigung verpflichtet die WTO-M somit, alle Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Rechte, die sie im Handel mit Gütern und Dienstleistungen oder im Zusammenhang mit handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums einem anderen Handelspartner oder einem

372 *Ibid.*

373 Vgl. auch *G.M. Berrisch* (2003), S. 97.

374 Vgl. *M. Trebilcock/M. Fishbein* (2007), S. 12.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Staatsbürger eines anderen Handelspartners (gleichgültig, ob dieser andere Handelspartner ein WTO-Mitglied ist oder nicht) zugestehen, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichen oder gleichartigen Güter, Dienstleistungen oder handelsbezogenen Rechte des geistigen Eigentums allen WTO-M und ihren Gebietsangehörigen auch zu gewähren. Ein WTO-Mitglied darf die übrigen WTO-Partner, deren Güter- und Dienstleistungsangebote, deren Anbieter von Gütern sowie deren Dienstleistungserbringer erstens nicht unterschiedlich behandeln und zweitens gegenüber Drittmärkten sowie Anbietern aus Drittmärkten nicht schlechterstellen. Dagegen ist jedes WTO-Mitglied in der Weitergabe der den WTO-M gewährten Vorteile an Nicht-WTO-M frei.

453 Die bei der Meistbegünstigung angesprochenen Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Eigentumsrechte beziehen sich auf:

- die im Import- oder Exporthandel zur Anwendung gelangenden Zölle und Belastungen aller Art,
- die Methoden der statistischen und steuerlichen Erfassung des Handels an der Grenze und
- das administrative Vorgehen bei der Festlegung der Import- und Exportabgaben und der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen.

454 Die im Vertragstext enthaltene Bestimmung **«unverzüglich»** weist darauf hin, dass die Vorteile, Vergünstigungen usw. allen Vertragspartnern gleichzeitig, also **ohne zeitlichen Verzug**, zu gewähren sind. Ein nach Partnern gestaffeltes zeitliches Nacheinander der Vorteilsgewährung ist nicht erlaubt.

455 **«Bedingungslos»** besagt, dass die Meistbegünstigung, d.h. die Weitergabe der einem anderen Handelspartner gewährten Vorteile an die übrigen WTO-M, **an keine zusätzlichen Verhandlungen über Gegenleistungen und Zusatzbedingungen geknüpft werden darf**. Der Hinweis auf die Unbedingtheit ist eine bewusste Abkehr von der früher praktizierten «bedingten» Meistbegünstigung. Die «bedingte» Meistbegünstigung bestand darin, Zollzugeständnisse gegenüber Drittstaaten an entsprechende Gegenleistungen zu knüpfen. Benachteiligt waren dadurch vor allem Handelspartner, die bis anhin eine liberale Handelspolitik verfolgt hatten und daher nicht in der Lage waren, gleichgewichtige Zollreduktionen anzubieten. Die Erfahrung der fehlenden «Manövriermasse» machten in den 1860er-Jahren die kontinentaleuropäischen Staaten mit dem Cobden-Vertrag zwischen Frankreich und England. Bei ihrem niedrigen Zollniveau war es ihnen schlicht nicht möglich, Frankreich entsprechende Angebote zu unterbreiten, mit der Folge, dass sich Frankreich während Jahren weigerte, seinen «Generaltarif» gegenüber diesen Ländern aufzuheben.[375]

456 Das MFN-Prinzip bezieht sich auf **«gleiche Produkte»** (bzw. Dienstleistungen, Handelsgüter, gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Produkte).

---

375 Mangels Gegenleistungen kam die Schweiz während 5 Jahren nicht in den Genuss der französischen Zollreduktionen. Vgl. *A. Bosshardt* (1955); *R. Senti* (2013), S. 66 f. In den USA wurde die «bedingte» Meistbegünstigung bis 1923 praktiziert.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In Bezug auf die **«Gleichartigkeit»** gibt es eine intensive wissenschaftliche Diskussion und eine breite Rechtsprechung.

Das GATT selbst hat schon im Jahr 1970 die **wesentlichen Elemente** zusammengestellt, die bei der Prüfung der «Gleichartigkeit» heranzuziehen sind:

- die physischen Eigenschaften des Produktes *(physical properties)*;
- die Endverwendungsmöglichkeiten *(end-uses of the products)*;
- die Vorlieben und Gewohnheiten der Verbraucher *(consumers' tastes and habits)* und
- die Zolltarifqualifikationen *(tariff classifications)*.

Auf der praktischen Ebene kommt den Zolltarifqualifikationen eine große Bedeutung zu, da dieses Kriterium leicht zu handhaben ist und den Vergleich in weitreichendem Maße objektiviert. **457**

Die Zolltarifqualifikation mit ihrem sechsstelligen Klassifikationssystem führt zu einer sehr ausgeprägten Differenzierung der Produktpalette und damit zu einer Einschränkung der Fälle an «Gleichartigkeit».[376] Andererseits kann darin aber auch ein Mittel gesehen werden, das Trittbrettfahrerproblem bei der Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips einzugrenzen.[377] Sollte hingegen verstärkt auf das Verbraucherverhalten geachtet werden, dann würde die Beurteilung jener angeglichen werden, die im Kartellrecht Anwendung findet.

Grundsätzlich sind aber **all die genannten Kriterien gleichwertig** und **in wechselseitiger Ergänzung** heranzuziehen. Welche Waren als gleichartig anzusehen sind, ist immer Ergebnis einer Einzelfallbewertung. **458**

Dazu hat der AB im **«Alcoholic-Beverages»-Fall** das vielzitierte Bild des **Akkordeons** entwickelt:

> «The Concept of ‹likeness› is a relative one that evokes the image of an accordion. The accordion of ‹likenes› stretches and squeezes in different places as different provisions of the WTO Agreement are applied. The width of the accordion in any one of those places must be determined by the particular provision in which the term ‹like› is encountered as well as by the context and the circumstances that prevail in any given case to which the provision may apply.»[378]

Einige Panel-Empfehlungen mögen verdeutlichen, welche **Auslegungspraxis** sich im Lauf der Zeit herauskristallisierte. So beurteilte zum Beispiel ein Panel im Jahr 1981 die kanadischen und südafrikanischen Geldmünzen («Maple Leaf» und «Krugerrand») als «gleiche» Produkte, da sie vom inneren Handelswert her direkte Konkurrenzprodukte seien.[379] Im gleichen Sinne befand ein Panel im Jahr 1987 die alkoholischen Getränke Gin, Wodka, Whisky, Brandy und Champagner («Sparkling wine») als gleiche Produkte. Auch wenn es sich bei den erwähnten Alkoholika nicht um identische Produkte handle, so seien sie doch als gleich zu

376 Vgl. *M. Matsushita* et al. (2015), S. 165.
377 Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 42.
378 Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, AB-1996-2, Abs. 114.
379 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 142.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

betrachten, weil sie «substanziell dem identischen Endverbrauch» dienten.[380] Als nicht gleich oder gleichartig bewertete ein Panel die Futtermittel Ölsaaten, Maiskuchen und Milchpulver, obwohl der Proteingehalt dieser Erzeugnisse sehr ähnlich und die Endverwendung zum Teil identisch ist. Diese Futtermittel beruhten mit ihrer pflanzlichen oder tierischen Herkunft auf derart unterschiedlichen Basisprodukten, dass nicht von gleichen oder gleichartigen Erzeugnissen die Rede sein könne.[381] In den jüngsten Panel-Empfehlungen zeichnet sich indessen ein Wandel bei der Interpretation der Produktgleichheit ab. Das Panel US-Autosteuern im Jahr 1994 lehnte die frühere Auslegungspraxis ab, wonach die Gleichartigkeit der gehandelten Erzeugnisse nach endgültiger Verwendung, nach Verbrauchergeschmack und -gewohnheiten sowie nach Wareneigenschaften und Qualität zu beurteilen sei. Vielmehr müsse bei der Beurteilung der Gleichartigkeit der Produkte von den vom GATT verfolgten Hauptzielen wie Marktöffnung, Nichtdiskriminierung und Verzicht auf Schutz der einheimischen Wirtschaft ausgegangen werden. Aus dieser Sicht sei die Produktgleichheit vor allem danach zu prüfen, «ob die weniger günstige Behandlung (der ausländischen Produkte) auf einer Unterscheidung beruhe, die zum Schutz der inländischen Produktion getroffen wurde».[382] Erfolgte die Differenzierung nicht aus Gründen der Protektion der einheimischen Wirtschaft, sondern zum Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen, sei eine derartige Produktunterscheidung GATT-konform und erlaubt.[383] Damit erhält die Definition der Produktgleichheit eine neue Dimension.

2.2 Der Anwendungsbereich

459 Dieser Abschnitt weist auf die wichtigsten Stellen in den WTO-Verträgen hin, die vom Prinzip der Meistbegünstigung handeln.

2.2.1 Die Meistbegünstigung in der WTO-Vereinbarung

460 In der **Präambel** der WTO-Vereinbarung wünschen die Vertragsparteien, mit dem Abschluss des WTO-Vertragswerks zur «Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen» beizutragen. Zur Erreichung dieses Ziels wird das im GATT entwickelte Handelssystem, welches das Prinzip der Meistbegünstigung enthält, von der WTO übernommen.

380 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 143.

381 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 36 und 157.

382 Panel-Wertung «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, Ziff. 5.9, in der Formulierung von *A. Diem* (1996), S. 47. Vgl. dazu Art. III:1 GATT.

383 Vgl. dazu die Ausführungen über die Produktgleichheit im Zusammenhang mit den Ausführungen über den Umweltschutz in Rz. 757 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.2.2 Die Meistbegünstigung im GATT

461 Das Prinzip der Meistbegünstigung ist in Art. I.1 GATT festgehalten: Bei Zöllen und Belastungen auf importierten und exportierten Gütern «werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, die aus einem anderen Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind». In weiteren GATT-Artikeln wird das Meistbegünstigungsprinzip sinngemäß wiederholt oder auf einen spezifischen Sachverhalt angewandt:

Art. III.7	«Eine inländische Mengenvorschrift über die Mischung, Veredelung oder Verwendung von Waren nach bestimmten Mengen oder Anteilen darf nicht derart angewendet werden, dass die Menge oder der Anteil unter die ausländischen Versorgungsquellen aufgeteilt wird.»
Art. IV(b)	Es ist nicht erlaubt, die Spielzeit der Filme – mit Ausnahme der Spielzeit der einheimischen Filme – weder rechtlich noch tatsächlich nach Lieferländern aufzuteilen.
Art. V.2	Im Transit dürfen keine Unterschiede gemacht werden aufgrund der Flagge der Wasserfahrzeuge, des Ursprungs-, Herkunfts-, Eingangs-, Austritts- oder Bestimmungsorts oder aufgrund von Umständen, die das Eigentum an den gehandelten Waren, Wasserfahrzeugen oder anderen Beförderungsmitteln betreffen.
Art. V.5	«Hinsichtlich aller im Zusammenhang mit der Durchfuhr bestehenden Belastungen, Vorschriften und Förmlichkeiten darf eine Vertragspartei den Durchfuhrverkehr aus und nach dem Gebiet einer anderen Vertragspartei nicht weniger günstig behandeln als den Durchfuhrverkehr nach oder aus einem dritten Land.»
Art. V.6	«Eine Vertragspartei darf die Waren, die durch das Gebiet einer anderen Vertragspartei durchgeführt worden sind, nicht weniger günstig behandeln, als sie diese Waren behandelt hätte, wenn sie ohne eine solche Durchfuhr von ihrem Ursprungsort an ihren Bestimmungsort befördert worden wären.»
Art. IX.1	«Jede Vertragspartei gewährt den Waren aus den Gebieten anderer Vertragsparteien hinsichtlich der Vorschriften über die Kennzeichnung eine nicht weniger günstige Behandlung als gleichartigen Waren eines dritten Landes.»
Art. XIII.1	Bei der Einfuhr einer Ware aus dem Gebiet einer anderen Vertragspartei ist die Anwendung länderbezogener mengenmäßiger Verbote oder mengenmäßiger Beschränkungen untersagt.
Art. XVII.1(a)	Die Vertragspartner verpflichten sich, auch die Ein- und Ausfuhr der staatlichen Unternehmen nach den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung zu gestalten.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. XVIII.20	Die staatliche Unterstützung von Entwicklungsländern berechtigt nicht, vom Prinzip der Meistbegünstigung abzuweichen (analog zu Abs. 3 der Präambel des Allgemeinen Präferenzsystems).
Art. XX	Allgemeine Ausnahmen zur Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zur Erhaltung erschöpfbarer Rohstoffe usw. sind erlaubt, wenn sie nicht zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Vertragsparteien führen.

462 Wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), so enthalten auch die **Zusatzabkommen** Hinweise auf das Prinzip der Meistbegünstigung. Das Landwirtschaftsabkommen erlaubt in Anhang 2 Ziff. 1 das Aufrechterhalten von internen Stützungsmaßnahmen nur unter der Bedingung, dass sie «keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen» bewirken. Im gleichen Sinne verlangt Art. 2.3 des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, dass die getroffenen Maßnahmen «keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Mitgliedern darstellen». Gemäß Art. 2.1 des Abkommens über das Versandwesen stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Versandkontrollen «auf nicht diskriminierende Art und Weise» und «auf gleicher Grundlage» durchgeführt werden. Schließlich fordert das Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren in der Präambel und in Art. 1, bei der Lizenzerteilung die «Grundsätze und Verpflichtungen des GATT 94» zu respektieren und die Verfahren «neutral» und in «angemessener und gerechter Weise» handzuhaben.

463 Im Gegensatz zur Inländerbehandlung, die Bereichsausnahmen kennt, findet das Meistbegünstigungsprinzip **auf alle Waren** Anwendung,[384] und zwar unabhängig davon, ob dafür Bindungen eingegangen worden sind oder nicht. Typischerweise sind Grenzmaßnahmen davon erfasst (Zölle, zollähnliche Abgaben, aber auch Handelsvorschriften, Zolleinhebungsverfahren und sonstige Förmlichkeiten).[385] Die Gleichbehandlungsverpflichtung gilt darüber hinaus auch für innerstaatliche Maßnahmen, soweit Waren aus unterschiedlichen Staaten betroffen sind.[386]

464 Die Meistbegünstigungsverpflichtung gilt stets in Bezug auf die **tatsächlich angewandten Belastungen** und nicht auf die rechtlich vorgesehen (de-facto-Belastung und nicht de-jure-Belastung).

So werden Zollbindungen auf der faktischen Ebene häufig unterschritten. Solche Vergünstigungen sind dann auf alle WTO-M auszudehnen.

---

384 Vgl. *T. Bender* (2010), S. 240.

385 Vgl. dazu grundlegend EC – Regime for the importation, Sale and Distribution of Bananas, Panel-Bericht v. 25.9.1997, WTO Doc. WT/DS27/R.

386 Art. I GATT verweist auf «alle in Artikel III.2 und 4 behandelten Angelegenheiten». Soweit es sich hingegen um das Begriffspaar «Ware aus anderen M» und «inländische Ware» handelt, greift das Prinzip der Inländerbehandlung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Verglichen werden Zölle, Vorschriften, Erleichterungen und Verfahren in Bezug auf «gleichartige Waren» (like products). Damit kommt der Frage, was als «gleichartige Ware» anzusehen ist, entscheidende Bedeutung für die Anwendung der Meistbegünstigungsverpflichtung zu.

Das **subjektive Element** ist **irrelevant**: Mit der Verletzung der Meistbegünstigungsverpflichtung muss keine Diskriminierungsabsicht verbunden sein.

Die Meistbegünstigungsverpflichtung kennt **zwei große Ausnahmebereiche**: **465**

- die regionalen Integrationsabkommen (RIA): Freihandelszonen und Zollunionen gemäß Art. XXIV GATT
- die Präferenzierung der Entwicklungsländer gemäß der Enabling Clause aus dem Jahr 1979.[387]

Mengenmäßige Beschränkungen müssen – soweit sie nicht gemäß Art. XI GATT verboten sind – in nichtdiskriminierender Form administriert werden (Art. XIII GATT). Wenn also eine Ausnahme von der Meistbegünstigungsverpflichtung besteht (bspw. das Präferenzregime der EU gegenüber den AKP-Staaten), so müssen Quotenregelungen dennoch in nichtdiskriminierender Form angewandt werden.[388] Die Ausnahme von der Meistbegünstigungsverpflichtung greift hier also nicht. **466**

2.2.3 Die Meistbegünstigung im GATS

Das Dienstleistungsabkommen umschreibt in Art. II.1 GATS das Prinzip der Meistbegünstigung in Anlehnung an Art. I GATT: «Jedes Mitglied gewährt hinsichtlich aller Maßnahmen, die unter dieses Übereinkommen fallen, den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, welche es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt.» Dieses Prinzip wird in mehreren GATS-Bestimmungen wörtlich wiederholt oder sinngemäß umschreiben. **467**

Art. VII.3 Die Anerkennung der Ausbildung, der Berufserfahrung und der Zulassung darf nicht in einer Form vorgenommen werden, «die bei der Anwendung der Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung oder Beglaubigung» zu einer Diskriminierung unter den Vertragspartnern führt.

---

387 Decision of 28 November 1979 on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries. The Enabling Clause wurde in das WTO-Recht übernommen. Vgl. 1 b) iv) Einführender Text zum GATT1994 sowie *P. Hilpold* (2019).

388 So European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Recourse to Article 21.5 by the European Communities, 12.4.1999, WT/DS27/RW/EEC.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. VIII.1	Die Vertragsparteien haben darauf zu achten, dass ihre Dienstleistungserbringer mit Monopolstellung ihre Marktmacht nicht missbrauchen und gegen das Prinzip der Meistbegünstigung verstoßen.
Art. X.1	Das GATS verlangt, die multilateralen Verhandlungen über allfällige Notstandsmaßnahmen «(a)uf der Grundlage des Prinzips der Nichtdiskriminierung» zu führen.
Art. XII.2	Das GATS erlaubt den Vertragspartnerstaaten, bei schwerwiegenden Zahlungsbilanzstörungen oder externen Zahlungsschwierigkeiten den Handel mit Dienstleistungen einzuschränken oder Behinderungen beizubehalten. Diese Maßnahmen sind so anzuwenden, dass sie keine Diskriminierung zwischen den WTO-M verursachen.
Art. XIV	Auch Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen, Tiere und Pflanzen dürfen analog zu Art. XX GATT nur eingesetzt werden, wenn sie keine willkürliche und unberechtigte Diskriminierung unter den Partnern mit gleichen Bedingungen und keine verdeckte Einschränkung des Dienstleistungshandels bewirken.
Art. XV.1	Das GATS fordert die Vertragspartner auf, die Subventionen für Dienstleistungen so zu gestalten, dass sie keine Handelsverzerrungen zur Folge haben. Zur Vermeidung von Handelsverzerrungen sind entsprechende Programme auszuarbeiten.
Art. XVI.1	Der im GATS vorgesehene freie Marktzutritt hat auf eine Weise zu erfolgen, dass kein Vertragspartner ungünstiger behandelt wird als der andere.
Art. XXI.(2)b	Die Vertragspartner sind verpflichtet, Listenänderungen «auf der Grundlage der Meistbegünstigung» vorzunehmen.

468 Schließlich weist auch der Anhang über das Fernmeldewesen auf das Prinzip der Meistbegünstigung hin. Ziff. 5(a) des Anhangs verlangt von den GATS-Partnern, «dass jedem Erbringer von Dienstleistungen eines anderen Mitglieds zu angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen das Recht auf Zugang zu und Benutzung von öffentlichen Fernmeldenetzen und -diensten […] eingeräumt wird».

2.2.4 Die Meistbegünstigung im TRIPS

469 Die Präambel des TRIPS gibt das Ziel vor, «einen wirksamen und angemessenen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums zu fördern». Um sicherzustellen, «dass die Maßnahmen und Verfahren zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums nicht selbst zu Schranken für den legitimen Handel werden», verpflichtet das Abkommen seine Partner, die Kernelemente des GATT zu respektieren und

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

anzuwenden. In diesem Sinne wiederholt Art. 4 TRIPS den Grundsatz der Meistbegünstigung und hält fest:

> «Im Hinblick auf den Schutz des geistigen Eigentums werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die von einem Mitglied den Angehörigen eines anderen Landes gewährt werden, unmittelbar und bedingungslos den Angehörigen aller anderen Mitglieder gewährt.»

2.3 Die Ausnahmen

470 Die Pflicht zur Einhaltung des Meistbegünstigungsprinzips wird durch mehrere Ausnahmebestimmungen eingeschränkt. Bereits beim Inkrafttreten des GATT im Jahr 1948 durften die bestehenden Importpräferenzen beibehalten werden (historische Präferenzen). Während der Sechziger- und Siebzigerjahre gewährten die Vertragsparteien einzelnen GATT-Partnern für bestimmte Erzeugnisse Ausnahmen, «Waiver» genannt, und akzeptierten schließlich im Sinne des Teils IV GATT (Handel und Entwicklung) die sogenannte Ermächtigungsklausel, wonach die den Entwicklungsländern gewährten Präferenzen grundsätzlich nicht dem Meistbegünstigungsprinzip unterliegen. Von der Pflicht zur Meistbegünstigung befreit sind auch die Integrationsräume (Zollgemeinschaften und Zollunionen im Warenhandel und Integrationsvereinbarungen im Dienstleistungsbereich).

2.3.1 Die historischen Präferenzen

471 Als **historische Präferenzen** (auch unter der Bezeichnung **«grandfather clause preferences»** bekannt) werden die **bei der Gründung des GATT bereits bestehenden Präferenzen** bezeichnet. Gegenstand der damals geltenden Präferenzvereinbarungen waren die Einfuhrzölle und sonstigen Grenzbelastungen. Die mengenmäßigen Zugeständnisse («quantitative restrictions») fallen nicht unter die historischen Präferenzen.[389] Präferenzübereinkünfte bestanden damals zwischen Großbritannien und den Ländern des Commonwealth, zwischen Frankreich und der Französischen Union, zwischen den Gebieten der Zollunion Belgien-Luxemburg-Niederlande und ihren überseeischen Gebieten, zwischen den USA und den Philippinen, zwischen Chile einerseits und Argentinien, Bolivien und Peru andererseits, sowie zwischen einzelnen Staaten des Mittleren Ostens.[390] Die Gründung des GATT verlangte von diesen Ländern keine GATT-bedingte Aufhebung oder Neuaushandlung ihrer Präferenzabkommen.

472 Die Absicht der GATT-Gründer war, die bestehenden Präferenzen auf dem damals geltenden Niveau **«einzufrieren»** und im Verlauf der kommenden Ver-

389 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 40.

390 Die Aufzählung der Präferenzgebiete findet sich in den Anhängen A bis F des Art. I GATT.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

handlungen **abzubauen oder aufzuheben**.[391] Diese Absichtserklärung findet sich indessen im Text des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens nicht. Das GATT sei ein Handelsvertrag und keine Rahmenvorgabe für künftige Verhandlungen.[392] Trotzdem ist Art. 1.4 GATT im Sinne des früheren ITO-Vorschlags angelegt: Die Ausweitung der Präferenzspanne über das am 10. April 1947 geltende Maß ist untersagt, falls in den Zolllisten nicht etwas anderes vereinbart ist. Zudem darf eine gewährte Präferenz nicht in dem Sinne als gebunden betrachtet werden, dass sie in künftigen GATT-Verhandlungen nicht abgebaut werden könnte.[393]

473 Der Begriff «Präferenzspanne» bedeutet gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. 1.4 GATT «die absolute Differenz zwischen dem Meistbegünstigungszollsatz und dem Präferenzzollsatz für dieselbe Ware, nicht aber das Verhältnis zwischen diesen Zollsätzen». Beträgt der Meistbegünstigungszollsatz zum Beispiel 36 Prozent des Importwerts und der Präferenzzollsatz 24 Prozent des Importwerts, so entspricht dies einer Präferenzspanne von 12 Prozentpunkten des Importwerts und nicht einem Drittel des Meistbegünstigungszollsatzes.[394]

474 Die historischen Präferenzen sind im Verlauf der GATT-Geschichte ausgelaufen, wurden von den Vertragspartnern einseitig gekündigt oder ins Allgemeine Präferenzsystem übernommen.

2.3.2 Die allgemeinen Präferenzen

475 Die Gewährung von Präferenzen zugunsten der **Entwicklungsländer** als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip gründet auf den **«Waiver»** der Jahre **1966** und **1971**, auf dem Allgemeinen Präferenzsystem von 1971 («Generalized System of Preferences», GSP) sowie der Ermächtigungsklausel von **1979 («Enabling Clause»)**.

476 Bei der Ausarbeitung des **Teils IV** des GATT im Jahr 1964 forderten mehrere GATT-Vertragspartner (u.a. Brasilien, Chile und Indien) eine Änderung des Art. I GATT. Es sei die Möglichkeit zu schaffen, Präferenzen zugunsten der Drittwelt-

391 US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC. Art. 18.1 der Suggested Charter verpflichtet die Partnerländer, in künftigen Handelsverhandlungen die bestehenden Präferenzen abzubauen: Das Ziel ist «the elimination of import tariff preferences».

392 Vgl. *J. Jackson* (1969), S. 267.

393 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 41.

394 Das Beibehalten der absoluten Präferenzspanne führt rein mathematisch bei einer Zollsatzsenkung zu einer Anhebung der relativen Präferenzmarge. Sinkt z.B. der Meistbegünstigungszollsatz von 36% auf 30% unter Beibehaltung der absoluten Präferenzspanne von 12 Prozentpunkten, beträgt die relative Präferenzspanne vor der Zollsatzsenkung 33,33% und nach der Zollsatzsenkung 40% des Meistbegünstigungs-Zollsatzes.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

staaten einzuräumen. Die Verhandlungen führten zwar zu einer klaren Unterscheidung zwischen *«developing»* und *«developed countries»* bzw. zwischen wirtschaftlich entwicklungsfähigen und wirtschaftlich entwickelten (Industrie-)Staaten. Zu einer Einigung über die Möglichkeit einer Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern kam es in den Sechzigerjahren nicht.[395]

477 **Die Dritte Welt forderte** in den Sechziger- und Siebzigerjahren **mit zunehmender Vehemenz Präferenzen** im Außenhandel.[396] Den 1964 an der Genfer UNCTAD I vorgebrachten Vorschlägen wurde vier Jahre später an der UNCTAD II in Neu-Delhi zugestimmt. Zudem begannen damals einzelne Länder mit der Ausarbeitung nationaler Präferenzgesetze. Als erstes Land bot Australien im Jahr 1966 einigen Entwicklungsländern Zollpräferenzen an. Das GATT gewährte entsprechende «Waiver».[397] Das Vorgehen Australiens führte innerhalb des GATT zu einer breiten Diskussion über die Präferenzierung, ohne zu konkreten Lösungsvorschlägen vorzustoßen. Erneut aktuell wurde die Präferenzenfrage im Jahr 1971, als die UNCTAD den Vorschlag zu einem Allgemeinen Präferenzsystem (GSP) vorlegte.[398] Das GATT erwog **drei Alternativen**: (1) das Erteilen von Ausnahmebewilligungen über «Waiver», (2) die Ergänzung des Vertragswerks über ein «Amendment» und (3) die Gewährleistung von Präferenzen über eine einstimmige Erklärung («unanimous declaration»).[399] Die GATT-Mitglieder entschieden sich für die Lösung des Präferenzenproblems über einen allgemeinen «Waiver»:

> «[…] the provision of Art. I shall be waived for a period of ten years to the extent necessary to permit developed contracting parties, […] to accord preferential tariff treatment to the products originating in developing countries and territories […] without according such treatment to like products of other contracting parties.»[400]

478 Die Erteilung von **«Waiver»** unterlag der jährlichen Kontrolle durch die VERTRAGSPARTEIEN des GATT.

479 Im Jahr 1973 entstand im Rahmen der Tokio-Runde auf Antrag der Entwicklungsländer die sogenannte «Framework-Gruppe» mit dem Ziel, die Präferenzen nicht im Sinne von GATT-Ausnahmen, sondern als permanentes GATT-Recht zu regeln. Auf diesen Vorarbeiten gründet die im Jahr **1979** von den GATT-Partnern angenommene **Ermächtigungsklausel**, wonach die Präferenzierung der Entwicklungsländer als GATT-konform gilt und nicht als Verletzung des Prinzips der Meistbegünstigung zu betrachten ist:

---

395 Zur geschichtlichen Entwicklung der GATT-Präferenzen vgl. *A. Yusuf* (1980), S. 488 f.

396 Für Präferenzen setzte sich vor allem der Generalsekretär der UNCTAD, *Raúl Prebisch*, ein. Vgl. dazu *R. Prebisch* (1964), S. 34 ff.

397 GATT (1966), BISD 14th S, S. 23.

398 UNCTAD (1971), Agreed Conclusions of the Special Committee on Preferences, Doc. TD/B/330, 1. Teil, Genf.

399 Eine Analyse dieser Alternativen findet sich in: *H.G. Espiell* (1974), S. 341 ff.

400 GATT (1912), BISD 18th S, S. 25.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «Ungeachtet des Artikels I des Allgemeinen Abkommens können die Vertragsparteien den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren.»[401]

480 Die «Enabling Clause» als Ausnahme von der Meistbegünstigung bezieht sich auf die Präferenzzölle gemäß dem Allgemeinen Präferenzsystem, die nichttarifären Handelshemmnisse, die Präferenzen zwischen den Entwicklungsländern und die besonderen Maßnahmen zugunsten der sogenannten ärmsten Länder (LDCs).[402]

2.3.3 Die Schaffung von Integrationsräumen

481 Nicht unter das Meistbegünstigungsprinzip fallen die gegenseitigen Zugeständnisse innerhalb der Integrationsräume in Form von Zollgemeinschaft und Zollunion.[403] Die rechtliche Basis der Integration findet sich in **Art. XXIV GATT** und in Art. V und V^{bis} GATS. Im Güter- und im Dienstleistungshandel ist es den Vertragsparteien erlaubt, «durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration […] eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen» bzw. Integrationsübereinkommen miteinander abzuschließen, um den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zwischen den Vertragsparteien stärker zu liberalisieren.[404]

482 Die Bildung von Integrationsräumen und die dadurch erlaubte Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip ist an **drei Bedingungen** geknüpft: Erstens hat die Integration **«annähernd den gesamten Güterhandel» («substantially all the trade»)**[405] bzw. einen **«beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich» des Dienstleistungshandels**[406] zu erfassen. Freilich gibt es bis heute keine einvernehmliche Verständigung darüber, was unter «annähernd dem gesamten Güterhandel» und unter einem «beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich» des Dienstleistungshandels zu verstehen ist. Im Güterhandel kam es Ende der Fünfzigerjahre zum Vorschlag, von annähernd dem gesamten Handel auszugehen, wenn rund 80 Prozent des gegenseitigen Handels vom Zoll befreit sind. Eine Einigung kam nicht zustande.[407] Das Dienstleistungsabkommen beschränkt sich in einer Fußnote auf die Erklärung, diese Bestimmung betreffe die Zahl der Sektoren, das entsprechende Handelsvolumen und die Erbringungsformen, ohne jedoch diese

401 GATT (1980), BISD 26th S, S. 203.

402 Über die Präferenzen und die Stellung der Entwicklungsländer in der WTO vgl. Rz. 709 ff.

403 Zollgemeinschaft bzw. Freihandelsabkommen: Individuelle Zolltarife gegenüber Drittpartnern und freier Binnenhandel für Ursprungsprodukt. Zollunion: Gemeinsamer Außenzolltarif und freier Binnenhandel. Vgl. dazu im Detail *P. Hilpold* (2019).

404 Art. XXIV.4 GATT.

405 Art. XXIV.8(a) und (b) GATT.

406 Art. V.1(a) GATS.

407 Vgl. GATT (1958), BISD 6th S, S. 99; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 766. Vgl. auch *P. Hilpold* (2019), S. 28 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Kriterien zu quantifizieren.[408] Eine zweite Bedingung ist, dass Drittstaaten **durch die Schaffung von Zollunionen und Zollgemeinschaften nicht mit neuen oder höheren Zöllen belastet oder mit anderen Maßnahmen stärker diskriminiert werden**.[409] Nach Art. V.3(a) GATS sind die hier erwähnten Bedingungen «flexibel zu handhaben», wenn sich Entwicklungsländer zu einer Zollgemeinschaft oder einer Zollunion zusammenschließen. Dieser Hinweis ist ohne Zweifel so zu interpretieren, dass Drittweltstaaten vom Prinzip der Meistbegünstigung abrücken dürfen, auch wenn die erwähnten Bedingungen nicht oder nur zum Teil erfüllt werden. Eine dritte Bedingung ist die **Notifizierung**. Art. XXIV.7(a) GATT und Art. V.7 GATS verlangen von den Vertragsparteien, dem GATT- bzw. dem GATS-Rat den Beitritt zu einer Zollunion, einer Zollgemeinschaft oder einer vorläufigen Integrationsvereinbarung unverzüglich zu melden und entsprechende Auskünfte über Inhalt und Inkrafttreten des Vertrags zu erteilen. Zurzeit (Anfang 2024) stehen 365 Regionalabkommen in Kraft. Davon sind 333 Freihandelsabkommen bzw. Zollunionen, 205 Dienstleistungsabkommen und 63 Präferenzabkommen auf der Grundlage der *Enabling Clause*.[410]

2.3.4 Die Gewährung von Ausnahmegenehmigungen

Unter **außerordentlichen Umständen** hat die Ministerkonferenz bzw. der Allgemeine Rat das Recht, ein WTO-Mitglied von der **Einhaltung der Meistbegünstigungspflicht zu befreien**. Als «außerordentliche Umstände» gelten politische Verbundenheit und traditionelle Handelsbeziehungen (z.B. zwischen Großbritannien und den Ländern des Commonwealth[411] sowie zwischen Frankreich und der französischen Zone in Marokko)[412] oder spezifische Marktverhältnisse (z.B. Autopakt zwischen den USA und Kanada).[413] Die Gewährung eines «Waivers» erfolgt für genau umschriebene Produkt- oder Dienstleistungsbereiche und ist in der Regel jährlich bei der WTO neu zu beantragen. Waiver-Beschlüsse werden im Konsensus-Verfahren getroffen (die im WTO-A vorgesehene Dreiviertelmehrheit blieb toter Buchstabe).[414] Gemäß Ministerkonferenz Genf 2011 können **483**

408 Art. V.1(a), Fußnote 1 GATS.

409 Art. XXIV.5 GATT; Art. V.1 (b) GATS.

410 Zur Anzahl der in der GATT- und WTO-Zeit notifizierten Abkommen vgl. https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx (März 2024). Vgl. auch *R. Acharya* (Hrsg.) (2016).

411 GATT (1954), BISD 2nd S, S. 20; GATT (1955), BISD 3rd S, S. 25.

412 GATT (1961), BISD 9th S, S. 39.

413 GATT (1966), BISD 14thS, S. 37.

414 Art. IX.3 WTO-Vereinbarung. Die zu diesem Artikel gehörende Fußnote verlangt, dass eine Ausnahme von einer Verpflichtung, für die eine Übergangszeit oder ein Zeitraum für eine stufenweise Durchführung gilt und die das antragstellende Mitglied zum Ende des maßgebenden Zeitraums nicht eingehalten hat, Konsens erfordert. Das ursprüngliche GATT hat in Art. XXV.5 für die Gewährung eines «Waivers» die Zweidrittel-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) für Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer «Waiver» mit einer Laufzeit von bis zu 15 Jahren gewährt werden.[415]

484 Im Verlauf der Jahre 1948 bis 1994 hat der GATT-Rat insgesamt 28 Ausnahmen von der Meistbegünstigungspflicht beschlossen. Elf Ausnahmen sind bis Ende 1994 ausgelaufen, die restlichen Ausnahmen waren beim Inkrafttreten der WTO noch aktuell.[416] Seit dem Bestehen der WTO kam es jährlich zu fünf bis zehn «Waiver». Zum Teil handelt es sich um die Verlängerung bestehender, zum Teil um die Gewährung neuer Ausnahmen.[417]

2.3.5 Die speziellen Ausnahmen in GATS und TRIPS

485 Obwohl auch im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen und im Abkommen zum handelsbezogenen Schutz der geistigen Eigentumsrechte die Meistbegünstigung verankert ist, enthalten beide Abkommen Bestimmungen, die von denjenigen des GATT abweichen.

486 Nach Art. II GATS besaß jeder Vertragspartner vor der Unterzeichnung des Abkommens das Recht, jene Maßnahmen aufzulisten, die der Meistbegünstigungspflicht nicht unterstellt wurden (in der WTO-Sprache ist die Rede von «Negativlisten»). Ungefähr zwei Drittel aller WTO-M haben von diesem Recht Gebrauch gemacht. Die Listen konnten nachträglich teilweise oder ganz aufgehoben, nicht aber verschärft werden. Die Geltungsdauer der Ausnahmen war auf 10 Jahre beschränkt, falls sie nicht als «indefinite» bezeichnet wurden. Gemäß WTO sind rund vier Fünftel aller MFN-Ausnahmen zeitlich nicht befristet. Die gemachten Vorbehalte beziehen sich hauptsächlich auf den Seetransport, das Finanzwesen und die Unternehmungsführung.[418]

487 Art. 4(a) bis (d) TRIPS ermächtigt die Vertragspartner, jene Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen von der Meistbegünstigungspflicht auszunehmen, die sich erstens aus internationalen Übereinkommen über Rechtshilfe oder Vollstreckung ergeben, die zweitens im Einklang mit den Bestimmungen der Berner Übereinkunft oder des Rom-Abkommens gewährt werden und sich auf die im Abkommen nicht geregelten Rechte von ausübenden Künstlern, Herstel-

---

mehrheit der abgegebenen Stimmen, die mehr als die Hälfte der GATT-Vertragspartner ausmacht, verlangt. In der bisherigen GATT- und WTO-Praxis wurde stets das Konsens-Verfahren angewandt.

415 WTO-homepage «Trade in Services and LDCs» (LDCs services waiver and its operationalization – 2011 onwards, Ministerkonferenz Genf 2011).

416 Eine Zusammenstellung der in den Jahren 1948 bis 1994 beschlossenen Ausnahmen findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 828 ff.

417 Über die jährlich verlängerten und neu gewährten Ausnahmen orientiert der WTO-Jahresbericht.

418 WTO (2001), Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round Inventory and Issues, Special Study, Nr. 6, Genf.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lern von Tonträgern und Sendeunternehmen beziehen und die sich drittens aus internationalen Übereinkünften über den Schutz der geistigen Eigentumsrechte, die vor dem Inkrafttreten des TRIPS bereits bestanden haben, ableiten lassen. Diese letzte Ausnahme entspricht Art. 1 und 2 TRIPS, wonach die in den internationalen Abkommen eingegangenen Verpflichtungen denjenigen des TRIPS vorgehen und das internationale Sonderrecht dem TRIPS-Handelsrecht übergeordnet ist.[419]

2.3.6 Die Sonderregelung der plurilateralen Abkommen

488 Durchbrochen wird das Prinzip der WTO-Meistbegünstigungspflicht auch von den plurilateralen Übereinkünften, d.h. vom Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und vom Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. In den plurilateralen Vereinbarungen bezieht sich die Meistbegünstigung ausschließlich auf die Vertragsparteien der betreffenden Abkommen und nicht auf alle WTO-M.[420]

2.4 Die wirtschafts- und staatspolitischen Aspekte des Meistbegünstigungsprinzips

489 Eine strikte begriffliche Trennung zwischen wirtschaftspolitischer Rechtfertigung und staatspolitischer Begründung des Meistbegünstigungsprinzips ist weder möglich noch sinnvoll. Wie immer die Argumente lauten, letztlich geht es um die Wahrung der nationalen Interessen der einzelnen Handelspartner. Angesichts der großen Bedeutung des Prinzips der Meistbegünstigung in der heutigen Welthandelsordnung mag es aber dennoch berechtigt sein, dieses Kapitel mit einer Beurteilung der Meistbegünstigung aus der Sicht der Wirtschafts- und Staatspolitik – zur besseren Anschaulichkeit in zwei gesonderten Abschnitten – abzuschließen.

2.4.1 Die wirtschaftspolitischen Aspekte

490 Die Außenhandelstheorie erbringt den Nachweis, dass mit der Nichtdiskriminierung im Außenhandel, d.h. mit der Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung, wohlstandssteigernde Effekte verbunden sind. Der Beweis wird mithilfe des üblichen «Gains of trade»-Modells geführt: Die unterschiedliche Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren verursacht unterschiedliche Produktionskosten. Die unterschiedlichen Produktionskosten wiederum sind eine der Ursachen des Güter- und Dienstleistungsaustausches. Über den Handel schließlich ergeben sich für die einzelnen Handelspartner sogenannte Spezialisierungs- und Austauschgewinne («production or specialization gains» und «consumption or ex-

419 Vgl. Aufzählung der MFN-Ausnahmen im TRIPS in Rz. 1361.

420 Das Gleiche trifft für das Inländerprinzip zu: vgl. Rz. 1360.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

change gains»). Die Darstellung dieser Ableitung findet sich in jedem Lehrbuch der Außenhandelstheorie.[421]

491 Die Befürwortung des Prinzips der Meistbegünstigung als Kernstück der Welthandelsordnung gründete aber nach dem Zweiten Weltkrieg nicht in erster Linie auf außenhandelstheoretischen Überlegungen. **Im Vordergrund** standen vielmehr **nationale und binnenwirtschaftliche Aspekte einzelner Handelspartner**. Die Vereinigten Staaten setzten Ende der Vierzigerjahre alles daran, über die Öffnung und Offenhaltung der Auslandmärkte ihre Exportwirtschaft zu fördern, um auf diese Weise eine drohende Nachkriegs-Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die US-Prognosen sprachen 1944/45 von 8 bis 20 Mio. Arbeitslosen nach Kriegsende, bedingt durch die rund 12 Mio. aus der Wehrpflicht zu entlassenden Frauen und Männer sowie die etwa 10 Mio. noch in der Kriegsindustrie beschäftigten Arbeitskräfte. Wie viele Frauen und betagte Leute nach Kriegsende in den USA die Erwerbstätigkeit aufgeben würden, war damals noch ungewiss.[422]

492 Die US-Amerikaner erblickten in der Liberalisierung des Welthandels und in der Durchsetzung der Meistbegünstigung auch eine Voraussetzung der Nutzung ihres damaligen Wettbewerbsvorsprungs. Einerseits bestand eine große Nachfrage nach Industriegütern vonseiten der «backward countries», andererseits waren auch die vom Krieg zerstörten Länder Europas auf Industriegüter aus den USA angewiesen:

> «We have a competitive advantage in the production of heavy machinery, machine tools, and other commodities fabricated by mass-production methods or requiring large investments in fixed capital. Our extensive domestic market makes possible the production of those commodities on a large scale and at low cost, placing us in favorable position for entering the export market. Few countries have such favorable conditions and possess also the engineering and managerial skills and the experience necessary to compete seriously with us in this type of production.»[423]

493 Besonders nachgefragt waren nach dem Krieg die US-Exportartikel Autos, elektrische Kühlschränke, Filme und Kinozubehör, Radios, Werkzeugmaschinen und Elektronik. Nebst dem Vorsprung im technischen Know-how verfügten die USA über ein im Binnenmarkt entwickeltes und erprobtes Marketing (damals unter der Bezeichnung «advertising and selling skills»). Von ebensolcher Bedeutung für die Nachkriegs-Nachfrage nach US-Produkten war die Tatsache, dass der «American way of life» als der «most advanced in urban industrialized living» galt und

---

421 Vgl. z.B. *M.W. Corden* (1979), S. 66 ff. Die wissenschaftliche Rechtfertigung des Prinzips der Meistbegünstigung als wohlstandssteigernde Maßnahme reicht ins neunzehnte Jahrhundert zurück und wurde vor allem von den beiden Ökonomen *David Ricardo* und *John St. Mill* anhand der Theorie der komparativen Kostenvorteile erbracht. Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung der Theorie der komparativen Kosten (mit entsprechenden Literaturhinweisen) in: *G. Haberler* (1933); *J.M. Letiche/R. Chambers/ A. Schmitz* (1979), S. 119–149.

422 *W.A. Morton* (1945), S. 13.

423 *C.B. Hoover* (1945), S. 135.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den US-Produkten den Anstrich des Neuen, Modernen und Erstrebenswerten verlieh.

494 Dass die Industriestaaten nach dem Krieg mehrheitlich das Prinzip der Meistbegünstigung befürworteten, erklärt sich schließlich auch aus ihrer damaligen Außenhandelsstruktur. Die Industriestaaten wiesen in den Fünfzigerjahren einen starken Exportüberhang an Industrie-Erzeugnissen auf. Ihr Bestreben war, ihre komfortable Position zu halten bzw. in den Absatzmärkten nicht diskriminiert zu werden. Im kontinentalen Westeuropa betrugen die Exportüberschüsse zu Beginn der Fünfzigerjahre gut 70 Prozent, in Nordamerika etwas über 100 Prozent und im europäischen Sterlinggebiet ca. 260 Prozent der damaligen Industriegüterimporte.[424]

2.4.2 Die staatspolitischen Aspekte

495 Aus staatspolitischer Sicht ist das Prinzip der Meistbegünstigung Ausdruck des im Völkerrecht stets hochgehaltenen Prinzips der **Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung**. In Anlehnung an dieses Prinzip forderte bereits US-Präsident *George Washington* in seiner «Farewell Address» von 1796 seine Landsleute auf, in ihren Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland *«to hold an equal and impartial hand, neither seeking nor granting exclusive favors or preferences»*.[425]

496 **Freiheit und Unabhängigkeit** waren aus der Sicht der Vereinigten Staaten die wichtigsten Garanten eines dauerhaften Friedens zwischen den Nationen. Präsident *Woodrow Wilson* verlangte nach dem Ersten Weltkrieg

> «[…] the removal so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance».

Daher sei jede Nation frei

> «[…] to determine its own economic policy, except in one particular, that its policy must be the same for all other nations, and not be compounded of hostile discriminations between one nation and another.»[426]

497 Diese Erklärung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die **Haltung der USA nicht frei von Eigeninteressen** war. Mit der gleichen Vehemenz, wie sie die Präferenzen zwischen anderen Staaten verurteilten (insbesondere die Präferenzen zwischen Großbritannien und den Commonwealth-Staaten), forderten sie einen Importschutz im Sinne eines erlaubten Nationalismus. Diese Unterscheidung zwischen «verwerflicher» Diskriminierung und «berechtigtem» Nationalismus kommt in einem in den Zwanzigerjahren gängigen US-Lehrbuch über internationale Wirtschaftspolitik zum Ausdruck:

---

424 GATT (1953), International Trade, Tabelle I, S. 142 f.

425 Farewell Address von George Washington vom 17.9.1796, zit. nach *R.N. Gardner* (1956), S. 16.

426 Zit. nach *R.N. Gardner* (1956), S. 17.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «Protection of the home market for the benefit of national industries is an expression of nationalism. Its object is to diversify a nation's economic life and to afford varied opportunities for the application of the genius of a people. It is in no sense aggressive […]. Preference, on the other hand, is an expression of modern imperialism. In contrast with the policy of protection it is aggressive. In its extreme form […] it seeks to extend to new areas […] the control of the economic system of the country which happens to have the political power to impose the preferential conditions […].»[427]

498 Im Kampf gegen Präferenzen zwischen Drittstaaten setzten die USA auch ihr Entwicklungshilfegesetz ein, wonach jedes Land, das einem Handelspartner irgendwelche Gegenpräferenzen (als Entgelt für gewährte Präferenzen) anbietet, der US-Hilfeleistungen verlustig geht.[428]

499 Das Prinzip der Meistbegünstigung diente den Vereinigten Staaten auch als **handelspolitische Waffe gegen den Kommunismus**. Bei der Novellierung des Handelsgesetzes im Jahr 1951 trat die Regierung *Harry Truman* für die Gewährung des Meistbegünstigungsprinzips gegenüber den osteuropäischen Staaten mit dem Argument ein, die Verweigerung der Meistbegünstigung widerspreche den US-Verträgen mit Polen und Ungarn und verletze die im GATT gegenüber der Tschechoslowakei eingegangene Verpflichtung. Der Kongress hingegen widersetzte sich diesem Vorhaben und verweigerte den kommunistischen Staaten die Gewährung der Meistbegünstigung (Zeit des McCarthismus). Somit galten für diese Länder ab 1951 wieder die im Smoot-Hawley-Zolltarif von 1930 festgesetzten Ansätze.[429]

500 In Anlehnung an die damalige Praxis benützten die Vereinigten Staaten das Prinzip der Meistbegünstigung auch bei der Ausarbeitung des neuen Handelsgesetzes in den 1970er-Jahren als politische Waffe. Im Handelsgesetz von 1974 wird der US-Präsident ermächtigt, das Prinzip der Meistbegünstigung auf Nicht-GATT-Partner auszudehnen, unter der Voraussetzung, dass diese Regierungen ihren Bürgern eine Auswanderung zu zumutbaren Bedingungen (Gebühren, Steuern usw.) ermöglichen.[430] In der Folge wurden auf der Basis der Meistbegünstigung bilaterale Handelsverträge mit der damaligen Sowjetunion und der Volksrepublik China ausgehandelt. Die US-Administration unter Präsident *Jimmy Carter* setzte sich gegenüber Moskau und Peking für eine Politik der Gleichbehandlung ein. Die beharrliche Weigerung der UdSSR, Zusicherungen über eine Liberalisierung der Auswanderungspolitik zu machen und die im Jahr 1979 erfolgte Invasion der Sowjetunion in Afghanistan bewogen indessen den US-Präsidenten, den Handelsvertrag mit der UdSSR dem Kongress nicht vorzulegen.[431] Im Ge-

427 *W. Culbertson* (1925), S. 185 f. und 192.

428 Dies ist der Grund, warum die EWG bzw. EG seit dem ersten Abkommen von Lomé auf Gegenpräferenzen von den AKP-Staaten verzichteten.

429 Vgl. dazu *W.F. Monroe* (1975), S. 37 ff.

430 US, Public Law 93-618 vom 3.1.1975 (Trade Act von 1974), Art. 401 und 402.

431 Im Januar 1975 erklärte die Sowjetunion, sie werde keine Handelsbeziehungen auf der Grundlage des neuen Außenhandelsgesetzes akzeptieren und die Vereinbarung

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gensatz dazu erfolgte die Annahme des Vertrags mit der Volksrepublik China durch das Repräsentantenhaus und den Senat im Januar 1980.

501 Im Jahr 1974 kam in den USA auch das «Jackson-Vanik-Amendment» zustande, das unter anderem ausdrücklich verlangt, dass Handelsbegünstigungen, die kommunistischen Staaten gewährt werden, zurückzuziehen sind, wenn diese «mehr als eine nominale Abgabe» von Auswanderern («[…] more than a nominal tax on emigration […]») erheben.[432] Dieses Zusatzgesetz war die Antwort der USA auf die Einführung einer «Erziehungssteuer» in der Sowjetunion zur Erschwerung der vorwiegend jüdischen Auswanderung.[433] In der Folge setzten die USA diese Gesetzesbestimmung mehrmals ein und versagten diesen Ländern die Meistbegünstigung.[434]

502 Seit den 1990er-Jahren verzichtet die US-Regierung bei der Gewährung der Meistbegünstigung an Nicht-WTO-Partner auf Gegenleistungen. Zurzeit sind es nur noch vereinzelte Staaten wie Nordkorea und Irak, die nicht in den Genuss der US-Meistbegünstigung kommen.

503 Im Gegensatz zu den großen Handelsmächten wie den USA und der EU haben kleine Handelspartner seit jeher auf unterschiedliche Zollsätze für WTO-M und Drittpartner verzichtet und die seinerzeit im GATT und heute in der WTO gebundenen Zollsätze auch auf die Importe aus Nicht-WTO-Staaten angewandt. Die handelspolitische Macht der kleinen Staaten ist zu unbedeutend, um über die Gewährung der Meistbegünstigung irgendwelche Handelsvorteile aushandeln zu können.[435]

3 Das Inländerprinzip

504 Die multilaterale WTO-Welthandelsordnung untersagt ihren WTO-M nicht, die eigene Wirtschaft gegen die Auslandkonkurrenz zu schützen. Der Schutz hat sich

von 1972, welche die Aufhebung der diskriminierenden Restriktionen vorsehe, nicht in Kraft setzen. Vgl. NZZ vom 16.1.1975, Nr. 12, S. 1.

432 Vgl. US, Public Law 93-618 vom 3.1.1975 (Trade Act von 1974), Sec. 402 («Freedom of Emigration in East-West Trade»).

433 Die «Erziehungssteuer» der Sechziger und Siebzigerjahre bestand darin, dass jeder Auswanderer, der die obligatorische Schule oder eine Hochschule besucht hatte, dem Staat sein Schulgeld zurückzuzahlen hatte. In Rumänien galten damals ca. 3600 US$ für die Volksschule und für jedes Hochschuljahr bis zu 4000 US$. Damit wurde versucht, die Auswanderung der Akademiker zu erschweren.

434 Zum Teil bezogen sich diese Maßnahmen auf Länder, die dem GATT nicht angehörten und daher für das GATT nicht relevant waren.

435 Vgl. z.B. den EG-Zolltarif mit jenem der Schweiz. Der EG-Zolltarif unterscheidet zwischen einem «autonomen» und einem «vertragsmäßigen» (bzw. WTO-)Zolltarif, wogegen die Schweiz gegenüber allen Handelspartnern, ohne Rücksicht auf ihre WTO-Mitgliedschaft, den gleichen Zollsatz anwendet.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

jedoch im Güterhandel auf Zölle und im Dienstleistungsbereich auf bekannt gegebene nichttarifäre Maßnahmen zu beschränken. Die Reduktion des Außenhandelsschutzes auf diese Instrumente soll den Handeltreibenden Transparenz und Sicherheit gewähren. Transparenz und Sicherheit bedingen aber, dass die Handelspartner nicht willkürlich neue zusätzliche Handelshemmnisse zur Benachteiligung ausländischer Angebote einsetzen. Um dies zu verhindern, verbietet die WTO ihren Mitgliedern, ausländische Waren und Dienstleistungen sowie deren Anbieter (über die bestehenden Zölle und bekannt gegebenen nichttarifären Handelshemmnisse hinaus) ungünstiger zu behandeln als einheimische Waren, Dienstleistungen und Anbieter. Diese Gleichstellungspflicht von in- und ausländischen Waren, Dienstleistungen und Anbietern ist in der Fachsprache unter den Bezeichnungen «Inländerprinzip», «Inlandprinzip» oder «Inlandgleichbehandlungsprinzip» («national treatment») bekannt.

505 Verlangt das GATT-Meistbegünstigungsprinzip die Gleichbehandlung aller GATT-Vertragspartner, beinhaltet das Inländerprinzip die **Nichtdiskriminierung der ausländischen GATT-Partner gegenüber den einheimischen Handelspartnern**.

506 Die Bedeutung der Inlandgleichbehandlung scheint in den letzten Jahrzehnten zugenommen zu haben. Mit dem Abbau der Zollsätze im Verlauf der GATT-Geschichte und deren WTO-Bindung haben die Regierungen zum Schutz ihrer einheimischen Industrie zu nichttarifären Handelshemmnissen Zuflucht genommen (über regionale Integrationsvereinbarungen oder in Form von Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzvorgaben, früher auch mithilfe von sogenannten «freiwilligen» Selbstbeschränkungsabkommen).[436]

507 In der GATT-Geschichte wird das Inländerprinzip erstmals in den «US-Proposals for Expansion of World Trade and Employment» von 1945 erwähnt. Die Vereinigten Staaten forderten die Handelspartner auf, die Importgüter steuerlich und die Transitsendungen gebührenmäßig nicht ungünstiger zu behandeln als die Inlandprodukte und deren Transporte.[437] Im US-Entwurf zur Schaffung der ITO, der ein Jahr später veröffentlicht wurde, erfuhr das Inländerprinzip eine Erweiterung. Neben den landesinternen Abgaben und sonstigen Belastungen verwies der neue Vorschlag auch auf die internen Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, den Transport, die Verteilung, die Produktmischung, die Weiterverarbeitung sowie die Verwendung der Güter.[438]

---

436 Nach *D. Salvatore* sind Ende des letzten Jahrhunderts rund 50% des Welthandels in der einen oder anderen Form durch nichttarifäre Handelshemmnisse geschützt worden. *D. Salvatore* (1993), S. 1. Die gleiche Feststellung hat bereits *John H. Jackson* in seinem GATT-Kommentar von 1969 gemacht. Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 275.

437 US Department of State (1945), Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publication 2411, November, Washington DC, Chapt. HI, Sec. A, Ziff. 1 und 2.

438 US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC, Art. 9 und 10.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In der Havanna-Charta von 1948 einigten sich die Verhandlungsdelegierten auf eine Formulierung, die von einer Ergänzung abgesehen, dem heutigen GATT-Text entspricht.[439] Die Ergänzung bezieht sich auf das Recht, ausländische Filme mengenmäßig zu beschränken.[440] **508**

Der **internationale Dienstleistungshandel** erwies sich als **zu heterogen, um dem im GATT angewandten Inländerprinzip unterstellt zu werden**. Die Verhandlungsdelegierten der Uruguay-Runde entschieden sich daher für einen anderen Lösungsansatz. Das Inländerprinzip im Sinne des GATT gilt für jene Dienstleistungen, die in einer bei der WTO hinterlegten speziellen Liste aufgeführt sind (im Gegensatz zur «Negativliste» mit den Ausnahmen vom MFN-Prinzip wird die Aufzählung der Dienstleistungen, für die das Inländerprinzip gilt, als «Positivliste» bezeichnet). **509**

Der erste Abschnitt der folgenden Ausführungen handelt von den rechtlichen Grundlagen des Inländerprinzips in den WTO-Verträgen. Gegenstand des zweiten Abschnitts ist der materielle Inhalt des Inländerprinzips. Abschließend wird auf einige offene Fragen hingewiesen. **510**

3.1 Die vertraglichen Bestimmungen

Die Grundsatzbestimmungen des Inländerprinzips finden sich in Art. III GATT. Art. III.1 GATT verlangt, «dass die inneren Abgaben und sonstigen Belastungen, die Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung von Waren im Inland sowie inländische Mengenvorschriften […] nicht derart angewendet werden sollen, dass die inländische Erzeugung geschützt wird». In Art. III.2 und 3 GATT folgt eine Präzisierung der inneren Abgaben. Die Ziff. 4 bis 9 erörtern die übrigen Belastungen, Gesetze und Verordnungen. Die Ziff. 10 erweitert die vorausgehenden Ausführungen auf den Handel mit Kinofilmen. In Ergänzung zu Art. III GATT folgen in Art. IV GATT die Regelung der Spielzeitkontingente für ausländische Filme und in Art. V GATT die Bestimmungen über den Transit ausländischer Güter durch ein Vertragspartnerland. Art. V GATT verbietet die Anwendung von Belastungen und Vorschriften für den Transport ausländischer Erzeugnisse, die ungünstiger sind als die Belastungen und Vorschriften für den Transport landeseigener Waren. **511**

Direkt oder indirekt nehmen auch folgende GATT-Artikel Bezug auf das Inländerprinzip: Art. XI als Richtlinie bei der Einführung oder Aufhebung von mengenmäßigen Importbeschränkungen, Art. XVII.1(a) als verpflichtende Vorgabe für staatliche Unternehmen, Art. XX für das Ergreifen von allgemeinen Ausnah- **512**

439 Art. 18 Havanna-Charta.

440 Art. III.10 GATT.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

men und Art. XXIV.12 im Hinblick auf «geeignete Maßnahmen» zur gesicherten Beachtung des GATT-Abkommens in regionalen Freihandelsräumen.[441]

513 Von den Zusatzabkommen erwähnen das Prinzip der Inlandgleichbehandlung das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Art. 2.3), das Abkommen über technische Handelshemmnisse (Präambel, Art. 5 und Anhang 3) und das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Art. 2). Das Inländerprinzip hat – obwohl mit umgekehrten Vorzeichen – auch Eingang in das Landwirtschaftsabkommen (Art. 9.1(e)) und in das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 1.1(a)(2)) gefunden. In diesen beiden Abkommen verpflichten sich die WTO-M, die für das Ausland bestimmten Güter bei Subventionen und Transportgebühren nicht günstiger als die einheimischen Produkte zu behandeln. In Analogie zum Inländerprinzip handelt es sich in diesen beiden Vereinbarungen quasi um ein «Ausländerprinzip».

514 Eine eigenständige Regelung der Inlandgleichbehandlung findet sich im **Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS)**. Grundsätzlich ist ein WTO-Mitglied im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels nicht an die Einhaltung des Inländerprinzips gebunden. Seine Verpflichtung beschränkt sich – wie bereits erwähnt – auf die listengebundenen Zugeständnisse. Gemäß Art. XVII GATS ist jedes Mitglied ermächtigt, eine Liste jener Dienstleistungssektoren zu erstellen, für die es das Inländerprinzip einzuhalten bereit ist und für die es seinen Handelspartnern eine Behandlung anbietet, «die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt» («Positivliste»). Die Industriestaaten haben relativ viele Dienstleistungssektoren in ihre Listen aufgenommen. Die Nicht-Industriestaaten hingegen waren bei der Erstellung ihrer Dienstleistungslisten zurückhaltend. Das erklärte Ziel des GATS ist, dem Inländerprinzip eine immer größere Akzeptanz zu verschaffen. Zur Erreichung dieses Ziels sieht Art. XIX GATS weitere Liberalisierungsverhandlungen vor, die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der WTO-Vereinbarung beginnen und danach in regelmäßigen Abständen weitergeführt werden. Die im Rahmen der Doha-Runde 2001 aufgenommenen Dienstleistungsverhandlungen haben sich über Jahre hingezogen, ohne konkrete Ergebnissen zu erzielen. Im Jahr 2012 haben sich einige WTO-M auf Vorschlag der USA entschieden, außerhalb der WTO-Runde ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen («Trade in Services Agreement», TISA) zu verhandeln, doch ist mittlerweile auch dieses Vorhaben als gescheitert anzusehen.[442]

515 Auch das **2014 revidierte plurilaterale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen** («Agreement on Government Procurement», GPA)[443] weist auf das Inländerprinzip hin. Art. IV.1(a) GPA hält fest, dass Vertragspartner

441 Vgl. Anmerkungen und ergänzende Bestimmungen zu Art. III.1 GATT; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 774 ff.

442 Vgl. die Ausführungen über TISA in Rz. 1336 ff.

443 GPA, ursprüngliche Fassung vom 1.1.1996, revidierte Fassung vom 6.4.2014.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

des GPA Waren und Dienstleistungen anderer Vertragspartner und deren Anbieter, die unter dieses Abkommen fallen, in Bezug auf alle Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Praktiken unverzüglich und bedingungslos nicht ungünstiger behandeln als inländische Waren und Dienstleistungen sowie deren Anbieter. Art. IV.2 ergänzt, dass GPA-Partner zudem darauf zu achten haben, dass «ihre Beschaffungsstellen einen lokalen Anbieter nicht aufgrund des Grades der ausländischen Kontrolle oder Beteiligung ungünstiger behandeln als einen anderen lokalen Anbieter, und dass ihre Beschaffungsstellen lokale Anbieter nicht aufgrund des Ursprungslandes der gelieferten Ware oder Dienstleistung diskriminieren».

3.2 Der materiellrechtliche Inhalt des Inländerprinzips

3.2.1 Grundsätzliches

Das Inländerprinzip findet auf **fiskalische und auf nichtfiskalische Maßnahmen** Anwendung. **516**

Während einzelne Verhandlungsdelegierte bei der Ausarbeitung der ITO und des GATT verlangten, das Inländerprinzip auf die in den Zolllisten aufgeführten Waren und deren Anbieter zu beschränken, forderten andere Verhandlungsteilnehmer eine Ausweitung des Prinzips auf alle Erzeugnisse und deren Anbieter. Letztlich stimmten die Parteien der extensiven Auslegung des Inländerprinzips zu, teils weil die bisherigen ITO- und GATT-Verhandlungen auf der Basis aller Handelsgüter geführt worden waren, teils weil viele der damals bestehenden internationalen Handelsverträge die Gleichbehandlung im allgemein verpflichtenden Sinne bereits enthielten und eine Beschränkung des Inländerprinzips auf die Zolllisten einen Rückschritt in den Bemühungen um offene Auslandmärkte bedeutet hätte.[444] **517**

Ausgenommen vom Inländerprinzip ist nach Art. III.8(b) GATT die Staatsunterstützung, die das Subventionsab-kommen zulässt. Es handelt sich um die den einheimischen Unternehmen gewährten Subventionen zur Förderung der Forschung, zur Kompensation regionaler Nachteile oder zur Entschädigung von Umweltschutzauflagen. Die Panel-Praxis des GATT und die Fachliteratur unterscheiden zwischen Staatsbeiträgen, die direkt den Produzenten, und solchen, die den Händlern gewährt werden. Daraus folgt, dass Art. III.8(b) GATT allein die Subventionen abdeckt, die den Produzenten, nicht aber den Händlern ausgerichtet werden. **518**

3.2.2 Fiskalische Maßnahmen (Art. III:2)

Das Verbot der Inländerbehandlung durch fiskalische Maßnahmen umfasst **steuerliche Abgaben jeglicher Art**, doch sind de facto primär Verbrauchsabgaben **519**

444 Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 277 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

davon betroffen, da sich diese am ehesten für protektionistische Ziele einsetzen lassen.

520 Art. III:2 regelt zwei Verbotstatbestände unterschiedlicher Intensität: das Verbot der Diskriminierung zwischen gleichartigen Waren (Satz 1) und das Verbot der Diskriminierung zwischen unmittelbar konkurrierenden oder zum gleichen Zweck geeignete Waren (jeweils mit fiskalischen Mitteln.

a) Satz 1: Das Verbot der Diskriminierung zwischen **gleichartigen Waren («like products»)**

Die vielfältigen Faktoren, die zur Bestimmung der Gleichartigkeit von Waren im WTO-Recht herangezogen werden, wurden bereits oben in Zusammenhang mit dem Meistbegünstigungsprinzip dargestellt.

Ist eine solche Gleichartigkeit gegeben, so gilt ein strenges Diskriminierungsverbot. Auch eine minimale Unterschiedsbehandlung gilt als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot. Es gibt hier keine De-minimis-Schranke.[445] Auch muss hier kein Nachweis über eine protektionistische Zielsetzung der Diskriminierung geführt werden.

b) Satz 2: Das Verbot der Diskriminierung zwischen **unmittelbar konkurrierenden oder zum gleichen Zweck geeigneten Maßnahmen *(«directly competitive oder substitutable products»)***

Diese Kategorie ist breiter als jene der «gleichartigen Waren». Dafür stellt nicht jede unterschiedliche Behandlung auch eine Verletzung der Inländerbehandlung dar. Vielmehr müssen die Voraussetzungen von Abs. 1 (protektionistische Zielsetzung, Beeinflussung der Wettbewerbssituation zugunsten der heimischen Produkte) erfüllt werden, auf welche Satz 2 verweist *(«so as to afford protection to domestic production»)*.

521 Im Fall «Japan – Alcoholic Beverages» hat der AB ausgeführt, dass auf unterschiedliche Produkte eines Wirtschaftssegments einerseits Satz 1, andererseits Satz 2 zur Anwendung kommen kann. So sah das japanische Alkoholbesteuerungsgesetz (Shuzeiho) niedrige Steuersätze für japanischen Shochu vor, hohe Steuersätze hingegen für importierte Alkoholika wie Wodka, Gin, Brandy, Rum und Whisky. Das angerufene Panel und der AB stellten in Bezug auf diese Regelung insgesamt einen Verstoß gegen Artikel III GATT fest, wobei aber Shochu und Wodka als «gleichartig» qualifiziert wurden (womit Art. III.2 S. 1 GATT zur Anwendung kam), während zwischen Shochu und den übrigen alkoholischen Getränken nur ein Substitutionsverhältnis angenommen wurde (wodurch Art. III.2 S. 2 GATT zur Anwendung gebracht wurde).[446]

---

445 Vgl. Japan – Alcoholic Beverages, AB, S. 29. So kann Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, 4.10.1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/ AB/R, WT/DS11/AB/R, Abs. 22 gedeutet werden.

446 Vgl. auch *T. Bender*, (2010), S. 249.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Hier ist die Kreuzpreiselastizität der Nachfrage entscheidend. Nicht jede Unterschiedsbehandlung ist hier maßgeblich; es kommt vielmehr auf ihr Ausmaß an.[447] **522**

3.2.3 Nichtfiskalische Maßnahmen (Art. III:4 GATT)

In diesem Zusammenhang wird typischerweise auf Diskriminierungshandlungen durch **nationale Regulierungsvorschriften** abgestellt. Der einschlägige Art. III.4 S. 1 GATT lautet folgendermaßen: **523**

> «Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs.»

Die «Gleichartigkeit» ist hier wiederum breiter zu verstehen, nämlich im Sinne von im direkten Wettbewerbsverhältnis stehenden, substituierbaren Produkten.[448] **524**

Der Regulierungsprotektionismus soll also möglichst umfassend unterbunden werden; es sollen effektiv gleichartige Wettbewerbsbedingungen garantiert werden.[449] **525**

3.2.4 Offene Fragen

Die Bestimmung der «Gleichartigkeit» bei der Anwendung der Inländerbehandlung wirft nach wie vor verschiedene Streitfragen auf. So wird diskutiert, ob in diesem Zusammenhang auch auf Ziel und Zweck ***(«aim and effects»)*** der beanstandeten Normen (bzw. der Urheber dieser Normen) Bezug genommen werden könne. Eine ältere, wenngleich umstrittene GATT-Rechtsprechung[450] scheint die subjektive Position zu stützen. Der *«aims-and-effects»*-Test **führt allerdings zu einer erheblichen Einschränkung der Zahl der Fälle**, in denen eine **Verletzung des Diskriminierungsverbots** (im Bereich der Inländerbehandlung) **festgestellt werden kann**, wie der Fall *US – Taxes on Automobiles*[451] belegt. Das zuständige Panel hat dabei die erhöhte Besteuerung von Autofahrzeugen mit hohem Treibstoffverbrauch (sog. *«gaz guzzlers»*) als GATT-konform deklariert, obwohl diese Besteuerung primär importierte Pkws traf.[452] Die Vertragsparteien ha- **526**

447 So *M. Matsushita* (2012), S. 514.

448 *Ibid*., 250.

449 So schon United States – Restrictions on Imports of Tuna, 3.9.1991 (Bericht nicht angenommen), DS21/R BISD 39S/155.

450 Vgl. insbesondere US – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, 19.6.1992 (Malt Beverages).

451 US – Taxes on Automobiles, Panel-Bericht v. 11.10.1994 (nicht angenommen).

452 Vgl. *M. Matsushita* et al. (2015), S. 187.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ben diesen Panel-Bericht aber nicht angenommen, auch da die EG den *«aim-and-effects»*-Test ablehnte.[453] Mittlerweile scheint sich ein Konsens dahingehend abzuzeichnen, dass die subjektive Intention der Normurheber irrelevant sei, auf die im Normtext objektivierte Intention sehr wohl abgestellt werden könne und müsse.[454]

527 Anlass zu erheblichen Kontroversen hat auch die Frage geführt, inwieweit unterschiedliche Produktionsverfahren ***(product and processing methods, produktionsmethodenbezogene Maßnahmen, PPMs)*** bei der Bestimmung der Gleichartigkeit der Waren Berücksichtigung finden dürfe. In materieller Hinsicht geht es hier primär um Umweltschutzanliegen. Produkte, die sich in ihren Objekteigenschaften nicht oder nicht wesentlich unterscheiden, können auf der Grundlage von radikal unterschiedlichen Verfahren hergestellt worden sein, wobei die damit verbundene Umweltbelastung eine völlig unterschiedliche sein kann. Sind diese Produkte trotzdem als gleichartig einzustufen? Im *Tuna I* – Streitfall[455] ist das zuständige GATT-Panel in seinem (nicht angenommenen) Bericht von einer solchen Gleichartigkeit ausgegangen, in *Tuna II*[456] und nachfolgend, im Jahr 1998, im *Shrimps-Fall*[457] bestätigt worden, wobei aber immer der Rückgriff auf den (als Ausnahmebestimmung eng zu interpretierenden) Art. XX GATT möglich bleibt.

528 Auf der **Grundlage unterschiedlicher Produktionsmethoden hergestellte Waren**, die äußerlich gleich sind, dürften somit laut GATT nach Maßgabe von Art. III **nicht unterschiedlich behandelt werden**, auch wenn ihre Herstellung mit unterschiedlichen Auswirkungen auf Umwelt, Klima, Arbeitswelt und Tierschutz einhergeht.[458] **Ob diese Position mit dem WTO-Recht noch vereinbar ist**, ist allerdings **offen**,[459] und dies kann für die genaue Reichweite des PPM-Ansatzes generell gesagt werden.[460]

529 Auf diese Thematik wird auch unten in Zusammenhang mit den Ausführungen zu Art. XX GATT näher eingegangen.

---

453 Ibid.

454 So kann Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, 4.10.1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, Abs. 22 gedeutet werden. Siehe auch Chile – Taxes on Alcoholic Beverages, Panel-Bericht v. 15.6.1999, WT/DS87, 110/AB/R, Abs. 62, 71. Vgl. Zum Ganzen auch *H. Hestermeyer* (2011), S. 140.

455 Vgl. United States – Restrictions on Imports of Tuna, I, 1991, Abs. 5.24.

456 Vgl. United States – Restrictions on Imports of Tuna, II, 1994, Abs. 5.20.

457 United States – Import Restriction of Certain Shrimp and Shrimp Products, AB 1998, Abs. 121 ff., 141.

458 Siehe zu diesen «anti PPM stance» des GATT *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 486 ff.

459 Ibid. sowie *J. Sundaram* (2022), S. 528.

460 Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 65.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4 Die Schaffung von Transparenz

Eine störungsfreie Welthandelsordnung setzt Transparenz auf **zwei Ebenen** voraus: Einerseits muss ein **wechselseitiger Informationsfluss zwischen den Vertragsparteien** bestehen. Ohne hinreichende Kenntnis der Gesetze und Vorschriften der Partnerstaaten ist keine Rechtssicherheit gegeben und wohl auch keine Ausweitung des internationalen Handels im Sinne der Präambel der WTO-Vereinbarung denkbar. Andererseits ist **Transparenz** auch **zwischen den Mitgliedstaaten und der WTO** als Organisation eine unabdingbare Voraussetzung der gegenseitigen Zusammenarbeit und des Ausbaus der internationalen Welthandelsordnung. **530**

Die Aufforderung zur gegenseitigen Information fand sich bereits in Art. 5 Havanna-Charta, der von den Mitgliedstaaten und der ITO als Organisation verlangte, in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO Informationen über die Beschäftigung, das Volkseinkommen und die Zahlungsbilanz zu sammeln, aufzuarbeiten und zu analysieren. Gleichzeitig verpflichtete Art. 38 Havanna-Charta die Regierungen, die Gesetze und sonstigen Vorschriften sowie die Gerichts- und Verwaltungsentscheide über die Produkteinteilung, den Zollwert, die Abgaben und anderen Belastungen, die Beschränkungen und Verbote von Importen und Exporten, den handelsbedingten Zahlungsverkehr, den Verkauf, die Verteilung, den Transport, die Versicherung, die Lagerung, die Kontrolle, die Verarbeitung und die Produktmischung unverzüglich auf eine «verständliche Art» zu veröffentlichen und allen Regierungen und Handeltreibenden zugänglich zu machen. Unter die Veröffentlichungspflicht fielen auch die bestehenden Staatsverträge über den internationalen Handel. Ausgenommen waren vertrauliche Daten und Geschäftsgeheimnisse, deren Herausgabe die Unternehmen schädigen würde. **531**

Die in der Havanna-Charta festgehaltenen Informationspflichten wurden 1947 vom Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen in Art. X unter dem Titel «Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften» übernommen. Als Ergänzung zur bestehenden GATT-Regelung folgt im Jahr 1979 die Vereinbarung über Notifizierung, Konsultation, Streitbeilegung und Überwachung[461] sowie im Jahr 1994 der Ministerbeschluss zur Verbesserung und Überprüfung der Notifizierungsverfahren.[462] Die Transparenz war auch Gegenstand der Ministererklärung von 1986 zur neuen GATT-Handelsrunde. Sowohl im Allgemeinen Teil der Erklärung als auch im Teil über die Schaffung eines Dienstleistungsabkommens verlangen die Minister eine «transparente» Verhandlungsführung.[463] **532**

461 GATT (1980), BISD 26th S, S. 210 ff.

462 WTO, The Legal Texts, S. 444 ff.

463 Ministererklärung vom 20.9.1986, Teil I, lit. B(I) (Allgemeine Verhandlungsgrundsätze) und Teil II (Verhandlungen über den Dienstleistungsverkehr).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

533 Das **Erfordernis der Transparenz findet sich heute in allen Bereichen des WTO-Vertragswerks**.[464] Das geltende GATT hat Art. X des ursprünglichen GATT übernommen. Ähnliche Vorschriften finden sich in den Zusatzabkommen des GATT. Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen verlangt in Art. 7 und Anhang B von seinen Vertragspartnern, Änderungen von Maßnahmen unverzüglich zu veröffentlichen und eine Auskunftsstelle zur Beantwortung von Fragen einzurichten. Dabei wird im Einzelnen darauf hingewiesen, auf was sich die Auskünfte und Dokumente zu beziehen haben, nämlich auf gesundheitspolitische und pflanzenschutzrechtliche Belange, auf die Kontroll- und Genehmigungsverfahren, auf die Risikobewertungsverfahren sowie auf die vertraglichen Bindungen und Verpflichtungen, die ein Land in internationalen Verträgen eingegangen ist. Von besonderer Bedeutung ist die gegenseitige Informationspflicht im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse. Jeder Vertragspartner hat nach Art. 10.1 eine Auskunftsstelle zu errichten, die in der Lage ist, «alle sinnvollen Anfragen von Mitgliedern und interessierten Parteien […] zu beantworten sowie die entsprechenden Dokumente zur Verfügung zu stellen». Als auskunftspflichtige Punkte erwähnt der Vertrag die technischen Vorschriften und Normen, die in den einzelnen Ländern gelten, die Konformitätsbewertungsverfahren sowie die Mitarbeit in internationalen Normenorganisationen. Im gleichen Sinne verpflichtet die Übereinkunft über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen die Abkommenspartner, alle handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die sie anwenden und die nicht vertragskonform sind, zu melden und der Auskunftspflicht Gemäß GATT nachzukommen.[465] Große Bedeutung misst die Antidumpingvereinbarung der Information zu. Die Eröffnung einer Antidumpinguntersuchung erfordert eine öffentliche Bekanntmachung über alle Faktoren, auf denen sich die Schadensbehauptung abstützt.[466] Auch bei der Versandkontrolle (oder Vorversandkontrolle) sind alle entsprechenden Gesetze und Verordnungen unverzüglich dem WTO-Sekretariat und den WTO-M mitzuteilen sowie die Kontrollen «auf transparente Art und Weise» durchzuführen.[467] Bei Lizenzverfahren sind die WTO-M «ausreichend» zu informieren. Bei der Einführung oder Änderung von Verfahren verlangt die WTO genaue Angaben über die davon betroffenen Waren, die Auskunftsstelle, die Antragsmöglichkeiten, die Arten von Lizenzverfahren, die ungefähre Dauer der Lizenzverfahren usw.[468] Transparenz verlangt schließlich auch die Abklärung von Subventionsfragen. Besteht der Verdacht auf unerlaubte Subventionen, kann ein

464 Eine Liste der WTO-Notifizierungs-Register findet sich auf der WTO-Website «Alphabetical directory, search, notification».

465 Art. 5.1 und Art. 6 des Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (mit Bezug auf Art. X GATT).

466 Art. 12.1 des Abkommens zur Durchführung des Artikels VI GATT.

467 Art. 2.5 bis 2.8 und Art. 5 des Abkommens über die Versandkontrolle.

468 Art. 3.3 sowie Art. 5.1 und 5.2 des Abkommens über Einfuhrlizenzverfahren.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Land aufgefordert werden, entsprechende Informationen und Beweismittel vorzulegen.[469]

534 **Besondere Bedeutung kommt der Transparenz im GATS zu.** Beim Inkrafttreten des GATS war gemäß Art. III GATS jeder Vertragspartner verpflichtet, «alle einschlägigen allgemeingültigen Maßnahmen, die sich auf die Anwendung dieses Übereinkommens beziehen oder sie betreffen», umgehend zu veröffentlichen. Bekannt zu geben waren auch die im Dienstleistungshandel eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Art. III GATS schreibt außerdem den einzelnen Staaten vor, einen jährlichen Bericht «über die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Gesetze, sonstiger Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien, die den Handel mit Dienstleistungen […] betreffen», zu verfassen. Auch hat jedes Mitglied Auskunftsstellen zur Information der Handelspartner einzurichten. Nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen – wie im Güterhandel – vertrauliche Daten.

535 Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) enthält neben dem Recht auf Auskunft in Art. 47 zwar keine speziellen Bestimmungen über die Transparenz, basiert aber in seiner Gesamtausrichtung auf der Transparenz und der gegenseitigen Information im Güter- und Dienstleistungshandel. Der urheberrechtliche Schutz bezieht sich auf Marken, Zeichen und Zeichenkombinationen, Patente, Lizenzen sowie gewerbliche Muster, Modelle und Layout-Designs, alles Ausdrucksformen der Transparenz und der gegenseitigen Information über Güter und Dienstleistungen, ihre Urheberrechte und ihre Verfügbarkeit.

536 Zur **Verbesserung der Transparenz und wechselseitigen Information** dient schließlich Anhang 3 des WTO-Vertragswerks über den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik **(«Trade Policy Review Mechanism», TPRM)**.[470] Die Mitglieder vereinbarten, «eine erhöhte Transparenz in ihren eigenen Systemen anzustreben und zu fördern».[471] Um eine bestmögliche Transparenz zu erreichen, muss heute jedes WTO-Mitglied dem Organ zur Überprüfung der Handelspolitik («Trade Policy Review Body», TPRB) einen jährlichen Bericht über die Handelspolitik und die Handelspraktiken im eigenen Land abliefern. Für den Fall von zwischenzeitlichen wesentlichen Änderungen der Handelspolitik sind Kurzberichte vorgesehen. Zur multilateralen Abrundung veröffentlicht das TPRB einen jährlichen Überblick bzw. eine Zusammenfassung der Länderberichte unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung des internationalen Handels.

537 Analog zu den multilateralen verlangen auch die plurilateralen Abkommen von ihren Vertragspartnern eine transparente Handelspolitik. Im Rahmen des Übereinkommens über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen besteht nach Art. 8.1

469 Art. 9, 12 und 13 des Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

470 Anhang 3 der WTO-Vereinbarung über den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik geht auf die Entscheidung der VERTRAGSPARTEIEN des GATT im Jahr 1989 zurück. GATT (1990), BISD 36th S, S. 403 ff.

471 Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik, Lit. B.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ein Ausschuss mit der Aufgabe der gegenseitigen Information der Handelspartner. Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wiederum verlangt in Art. V.II von den Industriestaaten, allein oder gemeinsam Informationszentren zu eröffnen. Die Aufgabe dieser Stellen ist die gegenseitige Vermittlung von Informationen über Gesetze, Vorschriften, Verfahren, Praktiken, geplante Käufe, Beschaffungsstellen und Vergabevorschriften. In Ergänzung zu den geltenden Vorschriften schuf die erste WTO-Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996 eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen («Working Group on Transparency in Government Procurement Practices»). Ihre Aufgabe ist, die nationalen Beschaffungspraktiken zu erfassen, zu analysieren und Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen auszuarbeiten.

538 Analog zur gegenseitigen Informationspflicht zwischen den Partnerstaaten **hat die WTO eine Informationspflicht gegenüber ihren Mitgliedern**. Das WTO-Sekretariat kommt dieser Pflicht mithilfe der periodisch erscheinenden Veröffentlichungen «Basic Instruments and Selected Documents» (jährlich), «International Trade» (jährlich), «World Trade Reports», «GATT Activities», «Newsletters» und vieler Einzelstudien nach. In den letzten Jahren hat die WTO zudem ihr Informationsangebot im Internet stark ausgebaut und dadurch die Informationsbeschaffung im Vergleich zu früher sehr erleichtert und vereinfacht.[472]

5 Das Prinzip der Reziprozität

539 Ein weiteres Kernelement der multilateralen Welthandelsordnung ist das Prinzip der **Reziprozität**. **Wie ein roter Faden** zieht sich die **Aufforderung zu gegenseitig ausgewogenen Verhandlungen**, zu **gleichgewichtigen Konzessionen** und zur **Wahrung gemeinsamer Interessen** durch das Vertragswerk der WTO. Die folgenden Abschnitte vermitteln einen Überblick über die heute in der WTO geltenden Reziprozitätsbestimmungen, fragen nach den Ursachen des Reziprozitätsprinzips und gehen auf die Kontroverse zwischen der traditionellen und der aggressiven Reziprozität ein.

5.1 Die Reziprozitätsbestimmungen

540 Einerseits bildet das Prinzip der Reziprozität ein **ungeschriebenes Grundelement des WTO-A**. Indem alle WTO-M die gleichen Rechte und Pflichten eingegangen und gemeinsam an die Pflicht der Meistbegünstigung, der Inlandgleichbehandlung und der Marktöffnung gebunden sind, tragen sie zu einem wechselseitigen Ausgleich der damit verbundenen Vor- und Nachteile, zur Wahrung der

[472] Vgl. https://www.wto.org (März 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gemeinsamen Interessen und zu einer für die Partnerstaaten gleichgewichtigen Welthandelsordnung bei. Andererseits enthalten viele WTO-Bestimmungen konkret die Aufforderung, die Verhandlungen nach dem Prinzip der Reziprozität zu führen, die Verhandlungsergebnisse aufeinander abzustimmen und bei einseitigen Vertragsänderungen auf unmittelbar betroffene Partnerstaaten Rücksicht zu nehmen.

541 In der **Präambel** des WTO-A geben die Vertragsparteien vor, die mit der WTO angestrebten Ziele *«auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen»* zu verwirklichen. Es handelt sich um die gleiche Formulierung, wie in der Präambel des ursprünglichen GATT.

542 Gegenseitigkeit und Ausgeglichenheit verlangt das GATT auch bei der **Festlegung der Antidumpingzölle**[473] **und Ausgleichsabgaben**.[474] Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben, welche die ermittelte Dumping- und Subventionsspanne nicht überschreiten dürfen, sind angemessen und verhältnismäßig anzuwenden.[475] Erweisen sich «infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei […] eingegangenen Verpflichtungen» Schutzmaßnahmen als notwendig, darf eine betroffene Partei – falls keine andere Lösung gefunden werden kann – in ihrer Wirkung vergleichbare Handelszugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen zurücknehmen. Das Ausmaß der zurückgenommenen Zugeständnisse ist am erlittenen Schaden zu bemessen, hat also «gleichwertig» zu sein.[476] Von großer Bedeutung ist die Forderung nach Ausgeglichenheit bei Zollverhandlungen. Die Reduktion der Zollsätze hat auf Gegenseitigkeit zu beruhen.[477] Keine Gegenleistung wird in den Verhandlungen von Entwicklungsländern erwartet.[478]

543 Das Prinzip der Gegenseitigkeit gilt auch für die **Zusatzabkommen des GATT**. Abs. 2 der Präambel des Landwirtschaftsabkommens spricht von einem «fairen» Agrarhandelssystem und das SPS-A von der gegenseitigen Anerkennung «der Äquivalenz bestimmter gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen» Maßnahmen.[479] Das Textilabkommen räumte dem Prinzip der Reziprozität einen eigenen Artikel ein und hielt in Art. 4.2 fest, dass Änderungen von vertraglich notifizierten Handelsschranken nicht auf eine Weise vorgenommen werden dürfen, «dass das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten der Mitglieder nach diesem Übereinkommen gefährdet […] wird».

---

473 Art. VI.2 GATT.

474 Art. VI.3 GATT.

475 Art. 9.3 des Antidumpingabkommens; Art. 4.10 des Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

476 Art. XIX.3(a) GATT.

477 Art. XXVIII^{bis}.1 GATT.

478 Art. XXXVI.8 GATT.

479 Die Reziprozität besteht in der Verpflichtung zur gegenseitigen Rechtsanerkennung und nicht in der Gleichwertigkeit der Maßnahmen. Vgl. Art. 4.2 des Abkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

544 In Anlehnung an das GATT verfolgt das **GATS-A** in **Abs. 3 der Präambel** das Ziel, *«die Interessen aller Beteiligten auf der Grundlage des gemeinsamen Nutzens zu fördern und ein insgesamt ausgeglichenes Verhältnis von Rechten und Pflichten […] zu gewährleisten»*. Ändert ein WTO-Mitglied seine eingegangenen Verpflichtungen (eine Listenänderung ist nach Ablauf von drei Jahren jederzeit möglich), hat es nach Art. XXI.2(a) GATS mit den davon betroffenen Ländern Verhandlungen aufzunehmen, «um eine Einigung über notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu erreichen». Zudem sind die Partner aufgefordert, sich darum zu bemühen, «allgemein ein Maß an für alle Seiten vorteilhaften Bedingungen beizubehalten».

545 Schließlich will das **TRIPS-A** in **Art. 7** mit dem Schutz und der Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums und der damit angestrebten Förderung der technischen Innovation und der Weitergabe und Verbreitung von Technologie «zum gegenseitigen Vorteil» für Erzeuger und Nutzer technischen Wissens beitragen.

5.2 Die Argumente

546 Welche Argumente sprechen für die Anwendung des Reziprozitätsprinzips in der heutigen Welthandelsordnung? In der Fachliteratur werden vor allem die in den folgenden Abschnitten behandelten Punkte aufgeführt, das Verhandlungsargument, das Argument der «Terms of Trade», das Beschäftigungsargument, das handelspolitische Argument, das Argument des Risikoverhaltens, das Argument des politischen Drucks und das Argument der Selbstrechtfertigung.[480]

5.2.1 Das Verhandlungsargument

547 Das Prinzip der Reziprozität bietet einzelnen WTO-Partnern die Möglichkeit, **Handelszugeständnisse mit Gegenforderungen zu verknüpfen**. Dies ist vor allem wichtig für Verhandlungen zwischen Ländern mit stark unterschiedlichen Außenhandelsanteilen und Strukturen. Ohne Reziprozität kämen zwischen solchen Ländern keine einvernehmlichen Vereinbarungen, kein Zollabbau und keine Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse zustande: *«Reciprocity attempts to build pluralistic support for tariff reduction where none would otherwise exist.»*[481]

---

480 Vgl. u.a.: *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 141 ff.; *F. Roessler* (1978), S. 258 ff.; *R.E. Baldwin* (1988), S. 97 ff.; *P.-T. Stoll/F. Schorkopf* (2002), Rz. 97 ff.; *Th. Cottier/M. Oesch* (2005), s. Index auf S. 1068 unter «reciprocity».

481 *R. Cooper* (1971), Tariff issues and the third world, in: World Today, September, S. 401, zit. nach *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 158 und 166, Anm. 22.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.2.2 Das Argument der «Terms of Trade»

548 In der Regel stimmt ein Land dem Abbau von Handelshemmnissen nur unter der Bedingung zu, dass sich seine **«Terms of Trade»** (Preis-Austausch-Verhältnis zwischen Exporten und Importen) gegenüber dem Partner **nicht verschlechtern**. Diese Bedingung setzt voraus, dass die Zölle und die nichttarifären Handelshemmnisse von allen Staaten, die an den Verhandlungen teilnehmen, im Gleichschritt abgebaut werden. Reziprozität erweist sich somit als unabdingbare Voraussetzung von Verhandlungen, deren Ziel die weitere internationale Marktöffnung ist.

5.2.3 Das Beschäftigungsargument

549 Auch wenn Zollsenkungen die «Terms of Trade» nicht verändern, setzen sie möglicherweise doch Arbeitskräfte in der inländischen Konkurrenzproduktion frei. Jedes Land wird daher aus staats- und sozialpolitischen Erwägungen bestrebt sein, als Gegenleistung für Importerleichterungen Exportvorteile zu erlangen. Die durch den zusätzlichen Import freigesetzten **Arbeitskräfte** können dann **in der begünstigten Exportindustrie beschäftigt** werden. Das Beschäftigungsargument wird umso wichtiger, je mehr Druck die Gewerkschaften und die Wirtschaftsverbände auf die Regierung ausüben und je stärker sie die Exekutive im Sinne des Wohlfahrtsstaats für die Beschäftigungslage im eigenen Land verantwortlich machen.

5.2.4 Das Handelsbilanzargument

550 Jede Regierung ist bestrebt, außenhandelspolitische Maßnahmen zu **verhindern**, welche die **Handels- und Dienstleistungsbilanz des Landes verschlechtern**. Die Erreichung dieses Ziels setzt voraus, dass die gegenseitig sich zugestandenen Handelserleichterungen bestmöglich ausgewogen sind, d.h., dass auf reziproker Basis verhandelt wird.

5.2.5 Das Argument des Risikoverhaltens

551 Wie ist zu erklären, dass sich die Verhandlungspartner bei der Fixierung von Antidumpingzöllen und Ausgleichsmaßnahmen an die Vorgabe halten, die Strafabgaben im Rahmen der festgestellten Dumping- und Subventionsspanne zu halten? Die Antwort wird sein, dass jeder Handelspartner daran interessiert ist, die **Gegenmaßnahmen nicht eskalieren** und nicht zu einem unberechenbaren und unvorhersehbaren Risiko ausufern zu lassen. Die reziproke Einhaltung bestimmter Regeln dient somit dem eigenen Schutz vor künftiger Willkür und Unberechenbarkeit.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.2.6 Das Argument des politischen Drucks

552 In jedem Land gibt es **«Pressure Groups»**, die ihre Position stärken wollen und vom Staat eine möglichst wirksame Interessenwahrung fordern. Die Regierungen, die um ihre Wiederwahl und die Machterhaltung ihrer eigenen Partei besorgt sind, werden diesen «Pressure Groups» in der einen oder anderen Form nachgeben. Aufgrund der Tatsache, dass Freihandel vielen einen kleinen, Protektionismus einigen wenigen einen großen Vorteil bringt, wird die reziproke Verhandlungsweise so angelegt werden, dass die Vorteile zugunsten der «Pressure Groups» und die dafür eingegangenen Nachteile zulasten nicht organisierter Wirtschaftsbereiche gehen. Außerdem sind die Vor- und Nachteile der Handelsmaßnahmen sehr schwer zu bewerten. Deshalb wird jede Regierung versucht sein, kurzfristige, d.h. in die eigene Wahlperiode fallende, staats- und parteipolitische Vorteile gegen Nachteile, die erst längerfristig sichtbar werden, einzuhandeln.

5.2.7 Das Argument der Selbstrechtfertigung

553 Die aus den Verhandlungen heimkehrenden **Diplomaten und Delegierten haben ihre Arbeit** vor ihrer Regierung, dem Parlament und dem Souverän **zu rechtfertigen**. Sie werden deshalb in ihrem eigenen Interesse die Verhandlungsergebnisse als das «einzig Mögliche» und das «first best» verkaufen, obwohl sie die erzielten Erfolge mit entsprechenden Zugeständnissen abgelten mussten. Die Verhandlungsergebnisse sind wegen der Unterschiedlichkeit der Handelsinstrumente und -produkte nur schwer zu bewerten und zu quantifizieren. Ferner sind die Ergebnisse der Verhandlungen je nach Berechnungsbasis und Methode auf den Empfänger «anzupassen», sodass jede Delegation die Möglichkeit hat, die Vereinbarungen zu ihren eigenen Gunsten aufzuarbeiten und zu präsentieren. Ein illustratives Beispiel erwähnen *Gérard* und *Victoria Curzon* aus der Dillon-Runde. Das «US Department of State» rechnete dem Kongress vor, dass die den USA von der EWG zugestandenen Zollermäßigungen 750 Mio. US$ betragen haben, wogegen sich die US-Zugeständnisse nur auf 597 Mio. US$ bezifferten. Damit versuchte die US-Regierung gegenüber dem Kongress den Beweis zu erbringen, wie gut sie sich gegenüber der EWG «geschlagen» habe. Über die gleichen Verhandlungen berichtete die EWG-Kommission in Brüssel. Sie habe den USA lediglich 560 Tarifzugeständnisse gewährt, gegenüber 575 Konzessionen vonseiten der USA, was einen Gewinn für die EWG darstelle.[482]

[482] *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 161. Eine dem Inhalt nach ähnliche Gegenüberstellung machte *John W. Evans* in Bezug auf die Ergebnisse der Kennedy-Runde. *J.W. Evans* (1971), S. 224.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.3 Von der traditionellen zur aggressiven Reziprozität

554 Nach WTO-Recht bezieht sich die Reziprozität auf den Abbau von Handelshemmnissen, die Rücknahme von Zugeständnissen und die Anwendung von Antidumpingzöllen und Ausgleichsabgaben. Die Verhandlungen sind «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit»[483] zu führen. Die allenfalls zu ergreifenden Gegenmaßnahmen haben sich auf das Zurücknehmen von im Wesentlichen «gleichwertigen Zugeständnissen»[484] zu beschränken. Das WTO-Recht erlaubt länderweise unterschiedliche Schutzniveaus, allein deren Änderungen sind im Gleichschritt und in gegenseitiger Ausgewogenheit vorzunehmen.

555 Im Gegensatz zur traditionellen Reziprozität der WTO kam in den letzten Jahrzehnten in den USA die Idee der **unilateralen Reziprozität** auf, welche die Fachliteratur als **«aggressive Reziprozität»** oder «Basisreziprozität» bezeichnet. Die Grundlage der aggressiven Reziprozität bildet das **US-Handelsgesetz von 1974**, das in **«Section 301»** den Präsidenten verpflichtet, Schutzmaßnahmen gegen jeden Handelspartner zu ergreifen, der ungerechtfertigte oder unangemessene Importrestriktionen gegen US-Importgüter unterhält («regular 301»).[485] «Ungerechtfertigt» und «unangemessen» bezog sich ursprünglich auf Handelsmaßnahmen, die sich außerhalb des GATT-Rechts befinden.[486] Im Verlauf der Zeit wurde «Section 301» verschärft, vorerst im Handelsgesetz von 1984 («Super 301», ausgelaufen 2002) und anschließend im Handelsgesetz von 1988 («Special 301»).[487] «Special 301» verlangt vom *«US-Trade Representative» (USTR)*, jährlich eine Liste jener Länder zu erstellen, die aus der Sicht der Vereinigten Staaten US-Exporte ungerechtfertigt und unangemessen beschränken, indem sie geistiges Eigentum unzureichend schützen. Diesen Ländern ist eine Frist zur Aussetzung ihrer Handelshemmnisse zu setzen. Kommen die Länder dieser Aufforderung nicht nach, hat der USTR dem Präsidenten entsprechende Gegenmaßnahmen vorzuschlagen. Bis heute kam es mit Brasilien, Japan, Indien und mit der Volksrepublik China zu bilateralen Verhandlungen.[488] Bei der Analyse des Ursprungs von «Section 301» darf nicht übersehen werden, dass die Vereinigten Staaten in den Siebziger- und Achtzigerjahren eine stark negative Handelsbilanz auswiesen und alles daran setzten, den Import zu hemmen und den Export zu fördern. Wie in einem WTO-Streitbeilegungsverfahren 1999 festgestellt wurde *(United States – Section 301–310 of the Trade Act of 1974, Panel-Entscheidung v. 22. Dezember 1999,*

483 Art. XXXVIII^{bis}.1 GATT.

484 Art. XIX.3(a) GATT.

485 US, Public Law 93-618, Sec. 301 (Trade Act von 1974).

486 *J. Bhagwati* (1993), S. 3.

487 US, Public Law 98-573, Sec. 301–306 («Trade and Tariff Act» von 1984), und US, Public Law 100-418, Sec. 301–310 («Omnibus Trade and Competitiveness Act» von 1988).

488 *J. Bhagwati* (1993), S. 3; US (1995), Economic Report of the President, Washington DC, S. 238.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

WT/DS152/R) sind alle diesbezüglichen Maßnahmen und Sanktionen WTO-konform zu gestalten.

556 Einer tendenziell ähnlichen Zielrichtung wie die USA folgt die **EU** mit der sog. **«Handelsschrankenverordnung» («Trade Barriers Regulation») 2015/1843**. Über das Antragsrecht Privater und über das formale Untersuchungsverfahren trägt dieses Instrument dazu bei, «schon im Vorfeld handelspolitischer Maßnahmen wirtschaftlichen Druck» auf die Handelspartner auszuüben.[489] Damit wurde zwar kein Anspruch Privater (sowie von Vereinigungen auf Vertreterinnen eines Wirtschaftszweiges) auf Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens begründet, aber dennoch eine Möglichkeit geschaffen, die Kommission formal mit diesem Anliegen zu befassen.

557 Die EU hat mittlerweile auch ein **«Anti-Coercion-Instrument (ACI)»** in Kraft gesetzt (seit 27.12.2023), das der EU eine flexible Antwort im Falle von unilateralen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen durch Drittstaaten erlauben soll. Dabei sind in einer Vorstufe Verhandlungen vorgesehen und nachfolgend weitere Schritte, auch mit Wirtschaftssanktionen gegen den betreffenden Drittstaat und u.U. auch Individualsanktionen, wobei stets auf die Beachtung einschlägiger internationaler Regeln (und insbesondere des WTO-Rechts) geachtet werden soll.[490]

558 Das Prinzip der aggressiven Reziprozität bzw. der Basisreziprozität hat mit dem TRIPS-A auch Eingang in die WTO-Handelsordnung gefunden. **Art. 4(b) TRIPS** erlaubt in Anlehnung an die revidierte Berner Übereinkunft (RBÜ) und das Rom-Abkommen (RA), die einem Land gewährte Behandlung von der in diesem Land erfahrenen Behandlung abhängig zu machen. Diese Regelung ist inhaltlich mit «Section 301» des US-Handelsgesetzes von 1974 deckungsgleich. Sie wurde in die Handelsordnung zum Schutz der handelsbezogenen Rechte des geistigen Eigentums aufgenommen, um beim gewerblichen Rechtsschutz und beim Urheberrecht angemessene Gegenleistungen von jenen Vertragspartnern zu erreichen, die andernfalls zu keinen Gegenleistungen bereit gewesen wären.

559 Insgesamt ist festzuhalten, dass die traditionelle Reziprozität im Sinne der WTO nach wie vor Gültigkeit hat. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sie durch die sogenannte aggressive Reziprozität der «Section 301» des US-Handelsgesetzes, durch die Handelsschranken-VO der EU und durch das TRIPS ausgehöhlt wird.[491]

---

489 So schon *M. Hilf/R. Rolf* bezugnehmend auf das «Neue handelspolitische Instrument». Vgl. *M. Hilf/R. Rolf* (1985) S. 301. *Meinhard Hilf* und *Rüdiger Rolf* weisen in diesem Zusammenhang auf die Begründung der Kommission zum Vorschlag der Verordnung hin. Vgl. KOM(83) vom 28.2.1983, S. 3.

490 Ob das ACI WTO-konform ist, wird gegenwärtig kontrovers diskutiert. Bezüglich diesbezüglicher Zweifel siehe *W. Weiß* (2020) sowie *K. Olsthoorn* (2024). VO 2023/2675.

491 Am 2.3.1999 hat die WTO auf Antrag der EU ein Panel zur Abklärung der WTO-Konformität der Sec. 301–310 des US-Handelsgesetzes von 1974 eingesetzt. Eine Vielzahl von Drittstaaten, darunter Brasilien, Japan, Kanada und Korea, unterstützten das Vorgehen der EU. WTO (1999), FOCUS, Newsletter Nr. 38, Genf, S. 2. Am 22.12.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6 Der Abbau von Handelshemmnissen

Das GATT bzw. die WTO gründen auf der Überzeugung, über den Abbau der Zölle **560**
und die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse einen Beitrag zur Erhöhung des Wohlstands, der Verwirklichung der Vollbeschäftigung, der Anhebung des Realeinkommens, der Erschließung der Ressourcen sowie der Steigerung der Produktion zu leisten.[492] Diese Zielvorstellung stützt sich auf die Freihandelstheorie von *David Ricardo* und *John St. Mill* und die US-Wirtschaftspolitik der Dreißiger- und Vierzigerjahre (New Deal und Cordell-Hull-Programm).[493]

Die folgenden Abschnitte erörtern zunächst die Argumente für und wider den **561**
Freihandel und behandeln anschließend die geltenden WTO-Bestimmungen über die einzelnen Arten von Handelshemmnissen.

6.1 Die Argumente für und wider den Freihandel

Die Verfechter des Freihandels gehen von der Annahme aus, dass die Maximie- **562**
rung des Inlandprodukts als Kriterium für die Bewertung und Beurteilung handelspolitischer Maßnahmen gilt, und erbringen den Beweis,

> «dass zumindest unter den von der allgemeinen Theorie gewöhnlich gemachten Voraussetzungen (Gewinnstreben, freie Konkurrenz, Abwesenheit von Reibungswiderständen usw.) der ungehinderte internationale Warenaustausch zu einer Verbesserung der Güterversorgung *aller* beteiligten Länder führt».[494]

Während die individuellen Vorteile des grenzüberschreitenden Handels jenseits **563**
aller Theorie Ausdruck einer empirischen Erfahrung sind, hat sich eine umfassendere Vorstellung über den Nutzen des Außenhandels bezogen auf eine ganze Volkswirtschaft im 16. bis zum 18. Jahrhundert mehr oder minder zeitgleich mit dem modernen Flächenstaat herausgebildet. Dieser als **«Merkantilismus»** bekannt gewordene Ansatz – die Bezeichnung stammte von Adam Smith (1723–1790) und damit von einem Ökonomen, der gerade die Überwindung dieser Position in die Wege leitete (in Österreich und Deutschland eher bekannt als ***«Kameralismus»***, mit Betonung der Rolle der Staatsfinanzen, bekannt) – war überwiegend Ausdruck einer – wenn auch strukturierten – Praxis denn ein voll ausformuliertes Wirtschaftsmodell.[495] Der Merkantilismus kann als natürliche Entspre-

1999 hat das Panel seine Empfehlung veröffentlicht, in der es zum Schluss gekommen ist, dass die «Sections 301–310» des US-Handelsgesetzes von 1974 den WTO-Verpflichtungen der Vereinigten Staaten nicht widersprechen. Vgl. Panel-Empfehlung WT/DS152/R vom 22.12.1999 (Doc. 99-5454).

492 Präambel, GATT.

493 Kausalanalysen des Handelsprotektionismus finden sich u.a. in: *R.E. Baldwin* (1988), S. 108 ff.; *D. Salvatore* (1993), S. 85 ff.

494 *G. Haberler* (1933), S. 162.

495 Insbesondere in der zweiten Hälfte dieser Periode wurden aber dennoch theoretische Modelle zur Beschreibung und abstrakten Analyse dieses Ansatzes entwickelt, so von

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

chung des absolutistischen Staatsmodells auf der ökonomischen Ebene gesehen werden und galt vollumfänglich als instrumental zur Verwirklichung der Staatsziele.

564 In Bezug auf die Außendimension war kennzeichnend für diesen Ansatz, dass Exporte gefördert, Importe hingegen beschränkt werden sollten. In einem System von auf dem Goldstandard beruhenden Außenhandelsbeziehungen musste ein Exportüberschuss zu einer Mehrung der Goldstände und zu einer wirtschaftlichen und letztlich auch militärischen Stärkung der Exportnation führen. Die mit der militärischen Stärkung verbundene Möglichkeit, Exportmärkte zwangsweise zu öffnen und vorteilhafte Austauschbeziehungen zu erzwingen, war darauf angelegt, einen sich selbst verstärkenden Prozess in die Wege zu leiten, gleichzeitig aber auch unweigerlich dazu bestimmt, durch Unilateralismus und Konfrontation Gegenreaktionen hervorzurufen und die Basis für einen friedlichen Handelsaustausch zum Wegfall zu bringen.

565 **Steuarts** hymnische Verherrlichung des merkantilistischen Ansatzes in seinem Werk aus 1767[496] war gleichzeitig sein Abgesang: Nur neun Jahre später, im Jahr **1776**, erschien **Adam Smith' «Wohlstand der Nationen» (*«An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations»)***, ein Werk, das den Nutzen des Außenhandels nicht mehr allein instrumental über die Festigung der politisch-militärischen Macht der Exportnation und darin insbesondere der Kapitaleigentümer (über die Erhöhung des Zinssatzes) und der Arbeitnehmer (über den «Export der Arbeitslosigkeit») belegte, sondern über die Wohlstandsmehrung der Arbeitsteilung und die Konzentration auf die Produktion jener Güter, hinsichtlich welcher eine Volkswirtschaft über Kostenvorteile im Vergleich zu anderen Handelsnationen **(«absolute Kostenvorteile»)** verfügt. Der Anbau von Ananas in der Elfenbeinküste und die Produktion von Stahl in Schweden mit nachfolgendem Austausch dieser Produkte ist ein bekanntes Lehrbuchbeispiel für Wohlstandsmehrung durch Handel.

566 Nach diesem Ansatz wäre Außenhandel für eine Volkswirtschaft dann sinnvoll, wenn diese zumindest in der Produktion eines Gutes über einen absoluten Kostenvorteil verfügte. Es war **David Ricardo** (1772–1823), dem mit seinem Werk **«Principles of Political Economy and Taxation» (1817)** der revolutionäre Nachweis gelang, dass Außenhandel selbst für jene Nationen sinnvoll ist, die über absolute Kostenvorteile bei der Produktion aller Güter verfügen. Über das berühmte Wein – Tuch – Beispiel, betreffend den Handel zwischen Portugal und England, bewies er, dass Portugal, das annahmegemäß sowohl Wein als auch Tuch kostengünstiger als England herstellen kann, noch Wohlfahrtsvorteile erzielt, auch wenn es sich auf den Anbau von Wein konzentriert (hier bestehen die größten

Thomas Mun (1664), England's Treasure By Foreign Trade sowie von *James Steuart* (1767), An Inquiry into the Principles of Political Oeconomy: Being an Essay on the Science of Domestic Policy in Free Nations.

496 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wettbewerbsvorteile) und im Tauschwege (teureres) englisches Tuch importiert. Diese im Grunde einfache, im Ergebnis aber revolutionäre Einsicht hat zu einem (in der Folge ständig verfeinerten) Wirtschaftsmodell geführt, das der liberalen Handelsordnung und dem WTO als zentraler Pfeiler zugrunde liegt.

567 Insbesondere für den Handel zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, die regelmäßig völlig unterschiedliche Produktionsfunktionen aufweisen, liefert das klassische (Ricardo-)-Modell des Außenhandels einen nach wie vor gültigen Erklärungsansatz für die Vorteile des Außenhandels.[497]

568 Welchen Vorteil soll aber **Handel zwischen Industriestaaten** bieten, die annahmegemäß, aufgrund der raschen Verbreitung moderner Fertigungstechnologien sehr **ähnliche (gleiche) Produktionsfunktionen** aufweisen?

569 Dazu kann das **Heckscher-Ohlin-Theorem** herangezogen werden, das in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von den schwedischen Ökonomen *Eli Heckscher* und *Bertil Ohlin* ausgearbeitet und in der Folge von *Paul Samuelson* (1915–2009; Nobelpreis für Ökonomie 1970) weiterentwickelt worden ist (deshalb auch HOS-Theorem). Selbst bei ähnlicher Produktionsfunktion kann auch im Verhältnis zwischen Industriestaaten die Faktorenausstattung eine sehr unterschiedliche sein. Unter der Annahme, dass die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in unterschiedlicher Relation für die Produktion derselben Güter einsetzbar sind, werden die Preise der Produktionsfaktoren von Land zu Land, je nach Faktorausstattung, variieren. Zwischenstaatlicher Handel führt zuerst zu einer Angleichung der Güterpreise und in der Folge auch der Faktorentgelte **(«Faktorkostenausgleichstheorem»)**. Nach diesem Modell müsste der in einem Land relativ knappe (und teure) Produktionsfaktor durch Außenhandel an Wert verlieren (so bspw. Arbeit in einem Land mit Arbeitskräftemangel, Kapital in einem kapitalarmen Land) und umgekehrt.

570 Die Annahme ähnlicher (gleicher) Produktionsfunktion gilt allerdings auch zwischen Industriestaaten nicht uneingeschränkt. Sie wird insbesondere auf Produkte, die im «Lebenszyklusmodell» schon weit fortgeschritten sind, zutreffen.

571 Bei innovativen Produkten (eventuell auch mit Patentschutz ausgestattet) bietet wiederum das klassische «Ricardo»-Modell den besseren Erklärungsansatz. Zumindest kurzfristig ist hier die Faktorentgeltanpassung nur bescheiden; Außenhandel erklärt sich hier wiederum über die unterschiedliche Produktionsfunktion.

572 Hochqualifizierte Arbeit ist häufig auch nicht über die Grenzen hinweg ohne weiteres substituierbar bzw. gibt es dafür – zumindest kurzfristig – keinen wirklichen Wettbewerb. Dies erklärt auch das sog. **Leontieff-Paradoxon**, wonach die USA besonders arbeitsintensive Produkte exportieren, während die Kapitalausstattung der USA an und für sich einzigartig wäre. Die Arbeitsleistung, die dabei

497 Ausführlich dazu *D.A. Irwin* (2009).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zum Einsatz kommt, ist aber hochqualifizierter Natur, weshalb hier keine Substituierbarkeit gegeben ist.[498]

573 Weitere Verfeinerungen erfuhr die Außenhandelstheorie in den 1970er und 1980er Jahren durch die Arbeiten von ***Paul Krugman*** (1953–; Nobelpreis 2008), der der Industrieorganisation und den Skaleneffekten besondere Aufmerksamkeit widmete. *Krugman* zeigte auf, dass es u.U. für einen Staat von Vorteil sein kann, vom Freihandelsmodell abzuweichen und insbesondere in Bereichen der Hochtechnologie eine aktive Förderpolitik zu betreiben, um eine führende Wettbewerbsposition mit entsprechenden Skaleneffekten zu erlangen (Oligopol- oder Monopolposition). Tatsächlich wurde eine solche Industriepolitik unter der Bezeichnung **«Neue Strategische Handelspolitik»** von einzelnen Staaten in exponierten Sektoren (Raumfahrt, Luftfahrt, Computertechnologie) auch betrieben. Übersehen wurden dabei aber die Langfristeffekten, nämlich der Umstand, dass derartige unilaterale Maßnahmen auch zu Gegenreaktionen führen können, wodurch letztlich alle beteiligten Akteure schlechter gestellt sind **(«Gefangenendilemma»)**.[499] Mittlerweile wird auch von einer **«Strategischen Handelspolitik 2.0»** gesprochen, in deren Rahmen nicht mehr allein Oligopolpositionen angestrebt, sondern auch **ordnungspolitische Zielsetzungen** (Reduzierung der Abhängigkeit von Rohstoffen und Energielieferungen, Einstieg in die Digitalökonomie, die von natürlichen Monopolen und Grenzkosten gleich Null gekennzeichnet ist, Kampf um die weltweite Technologieführerschaft) durchgesetzt werden sollen.[500]

6.2 Die tarifären und die nichttarifären Handelshemmnisse – Überblick

574 Die **WTO hat** mit der Übernahme der Regeln des GATT von 1947 auch dessen **Freihandelskonzept übernommen**.

575 Mit der Verpflichtung, die nichttarifären Handelshemmnisse der Landwirtschaft zu tarifizieren und anschließend allmählich zu reduzieren (im Anschluss an die Uruguay-Runde), versuchte die WTO, ihr Freihandelsprinzip auf einen Handelsbereich auszuweiten, der bisher von vielen GATT-Vertragspartnern von den allgemeinen GATT-Verpflichtungen ausgeklammert worden war.

576 Im Dienstleistungsbereich geht die WTO neue Wege. Das Liberalisierungskonzept des GATS besteht darin, dass die einzelnen WTO-M ihre in Kraft stehenden nichttarifären Handelshemmnisse aufzulisten haben und sich verpflichten, von einer künftigen Verschärfung dieser Hemmnisse abzusehen. Daraus ergibt sich eine «Standstill»-Verpflichtung verbunden mit Transparenzschaffung, die wieder einen Ausgangspunkt für Liberalisierungsbemühungen darstellen soll.

---

498 Zu den Anwendungsmöglichkeiten und Grenzen des HOS-Modells vgl. bspw. *E. Streissler/M. Streissler* (1994), Rn 405.

499 Vgl. dazu *P. Hilpold* (1993), S. 273.

500 Vgl. *Th. Petersen* (2023), S. 327.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die nächsten beiden Abschnitte befassen sich im Detail mit den WTO-Bestimmungen über die tarifären und die nichttarifären Handelshemmnisse. **577**

6.3 Die tarifären Handelshemmnisse

Die Begründer des GATT und der WTO sind seit jeher für eine liberale Welthandelsordnung und damit den Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse eingestanden,[501] im Gegensatz zu namhaften Ökonomen wie *Clair Wilcox*, der in seiner damals stark beachteten Veröffentlichungen «A Charter for World Trade» festhielt: **578**

> «Tariffs […] permit prices and production within each country to adapt themselves to the changing conditions of the world economy. They permit the direction of trade to shift with changes in comparative efficiency. They can be so devised and administered as to accord equal treatment to all other states. They leave the guidance of trade to private business, uninfluenced by considerations of international politics. Tariffs are the most liberal method that has been devised for the purpose of restricting trade. They are consistent with multilateralism, nondiscrimination, and the preservation of private enterprise.»[502]

6.3.1 Die begriffliche Abgrenzung

Weil gemäß GATT die Zölle und zollgleichen Abgaben bloß reduziert werden müssen, die übrigen Abgaben und Belastungen hingegen vollständig zu beseitigen sind, ist die begriffliche Abklärung dessen, was unter Zöllen und zollgleichen Abgaben einerseits und anderen Abgaben und Belastungen andererseits zu verstehen ist, von Bedeutung. **579**

Unter die tarifären Handelshemmnisse, d.h. die Zölle und die zollgleichen oder zollähnlichen Abgaben und Belastungen, fallen nach Art. II:1(b) GATT die Zölle «im eigentlichen Sinne» sowie «alle anderen Abgaben und Belastungen jeder Art, die anlässlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr auferlegt werden». **580**

Zölle sind Import- oder Exportabgaben, die in nationalen Zolltarifen aufgeführt sind. Die Zolltarife haben die rechtliche Form von Gesetzen oder Verordnungen. Die Zollsätze sind wert- oder gewichtsbezogen, je nachdem, ob sie sich (in Prozenten) auf den Import- oder Exportwert oder (als fester Geldbetrag) auf das Gewicht des Handelsguts beziehen. Weiter unterscheiden die Zolltarife zwischen festen Zöllen, die für eine längere Zeit unverändert gültig sind, und variablen Zöllen, die sich laufend dem jeweiligen Preisniveau der Güter anpassen. Im Agrarhandel sind auch die Begriffe Kontingentzölle und Zusatzzölle gebräuchlich. **581**

---

501 Vgl. Abs. 3 der Präambel des GATT und der Präambel der WTO sowie Art. XXVIII^{bis}1 GATT.

502 *C. Wilcox* (1949), S. 81.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Kontingentzölle (meist sehr niedrige Ansätze) beziehen sich auf eine im Voraus festgelegte Importmenge und die Zusatzzölle auf Einfuhrmengen, welche die Importkontingente überschreiten. Von Präferenzzöllen ist die Rede, wenn Güter aus bestimmten Ländern gegenüber gleichartigen Produkten aus anderen Märkten zollmäßig begünstigt, d.h. präferenziert werden.

582 Unter bestimmten Voraussetzungen werden andere Abgaben und Belastungen den Zöllen gleichgestellt. Die Voraussetzungen bestehen gemäß Art. I, II.1, III und Anmerkung zu Art. III GATT darin, dass sich die Abgaben direkt auf das importierte Gut beziehen und am Ort und zum Zeitpunkt der Grenzüberschreitung der Handelsware fällig werden.

583 Welche Amtsstelle die Abgabe erhebt, das Zollamt oder eine andere Stelle, ist nicht relevant. Abgaben und Belastungen aller Art, die diese Bedingungen erfüllen, sind nach GATT zollgleich, auch wenn sie nicht in einem Zolltarif aufgeführt werden und auf anderen Rechtsgrundlagen beruhen. In der Vereinbarung über die Auslegung des Art. II.1(b) GATT vom 15. April 1994 sind die Vertragspartner übereingekommen, die Art und die Höhe der «anderen Abgaben oder Belastungen» in den Listen der gebundenen Zölle aufzuführen. Damit gelten auch diese «anderen Abgaben und Belastungen» als gebunden und unterliegen bei Verhandlungen den gleichen Regeln wie die Zölle. Diese Definition der Zollgleichheit der Abgaben und Belastungen gründet auf der bisherigen Interpretation der GATT-Bestimmungen durch das GATT-Sekretariat und durch die Streitschlichtung. Von besonderer Bedeutung ist die Panel-Empfehlung der Belastung von importierten Vorprodukten in der EWG. Die EWG erhob Ende 1980er-Jahre eine Sonderabgabe auf fototechnischen Apparaten, die innerhalb der EWG gefertigt und auf den Markt gebracht wurden, mit der Begründung, die Einfuhr von Vorprodukten und die EWG-interne Montage erfolgten lediglich zur Umgehung der Antidumpingabgabe, die auf dem Import von Fertigprodukten erhoben werden. Dass es sich um eine zollgleiche Abgabe handle, beweise auch die Tatsache, dass die Erhebung der Abgabe durch das Zollamt erfolge. Das Panel verneinte das Bestehen einer zollgleichen Abgabe. Die Abgabe beziehe sich nicht direkt auf das importierte Gut, sondern auf das Fertigprodukt, in das weitere landesinterne Werte eingegangen seien. Zudem werde die Abgabe nicht am Ort des Grenzübertritts des Handelsguts und nicht zum Zeitpunkt der Einfuhr erhoben. Dass die Abgabe durch das Zollamt und nicht durch eine andere Amtsstelle erhoben werde, sei nicht von Bedeutung.[503]

---

503 Vgl. Panelbericht «EEC-Regulation on imports of parts and components» vom 16.5. 1990, veröffentlicht in: GATT (1991), BISD 37th S, S. 132 ff.; eine ausführliche Darstellung der Panel-Empfehlung findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 79 ff. Vgl. auch den Bericht der VERTRAGSPARTEIEN über eine nachträgliche Sonderbelastung durch Belgien aus Ländern ohne gleichwertige Familien-Sozialpolitik, in: GATT (1953), BISD 1st S, S. 60, und Panel-Empfehlung «EEC-Measures on animal feed proteins» vom 14.3.1978, veröffentlicht in: GATT (1979), BISD 25th S, S. 49 ff., besonders S. 67.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Nach heute geltender Interpretation werden die Antidumpingzölle und subventionsbedingten Ausgleichsabgaben als zollgleich beurteilt. Diese Abgaben sind direkt auf das Handelsprodukt bezogen und werden am Ort und zum Zeitpunkt des Grenzübertritts des Guts erhoben. Von den eigentlichen Zöllen und den zollgleichen Abgaben und Belastungen unterscheiden sich diese Abgaben lediglich in Bezug auf die Rechtsgrundlage. **584**

6.3.2 Die Bedeutung der tarifären Handelshemmnisse

Konkrete Angaben über die Höhe der Zollbelastung eines Güterbereichs oder eines Landes sind nur für genau bezeichnete Zollpositionen möglich. So beträgt beispielsweise gegenwärtig der Einfuhrzoll für Wolfram-Halogen-Glühlampen Tarif Nr. 8539.21 des EU-Zolltarifs 15 Prozent des Fakturawerts für Importe aus Nicht-WTO-Ländern (autonomer Zollsatz) und 6 Prozent für Importe aus WTO-Ländern (vertraglicher Zollsatz) oder nach Schweizer Zolltarif (gleiche Tarif-Nummer) CHF 125 pro 100 kg für Importe aus allen Ländern.[504] Aussagen über die allgemeine Zollbelastung variieren je nachdem, ob arithmetische oder handelsgewichtete Durchschnitte ermittelt und die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die Erdölprodukte und die zollfreien Positionen einbezogen werden oder nicht. Besonders bei der Beurteilung der handelsgewichteten Zolldurchschnitte ist Vorsicht geboten, weil prohibitiv hohe Zollsätze zum Erliegen des Handels und damit zu einem Durchschnitt führen, aus dem nicht hervorgeht, dass gleichzeitig prohibitiv hohe Zölle bestehen. Dazu kommt, dass sich die veröffentlichten Durchschnittswerte nur auf die Zölle im eigentlichen Sinne beziehen, ohne den zollgleichen Abgaben und Belastungen Rechnung zu tragen.[505] Die folgenden Ausführungen thematisieren die gesamte Zollbelastung im Verlauf der GATT-Geschichte, die gegenwärtig geltende Zollbelastung einzelner Warengruppen, die aktuelle Zollbindung und die heute noch bestehende Zolleskalation. Der Abschnitt schließt mit einigen Hinweisen auf die zurzeit offenen Zollprobleme. **585**

6.3.2.1 Gesamte Zollbelastung

Nach Berechnungen des GATT hat die handelsgewichtete Zollbelastung der Industriestaaten bei gewerblichen und industriellen Handelsgütern von rund 40 Prozent in der zweiten Hälfte der Vierzigerjahre auf etwa 4 Prozent in der Zeit nach der Uruguay-Runde abgenommen. **586**

504 Spezielle Ansätze gelten für Handelspartner, mit denen Freihandelsabkommen abgeschlossen worden sind.

505 Zu den Problemen bei der Berechnung von Durchschnittszöllen und Indikatoren vgl. OECD (1996), Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Paris, S. 10 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 8: Die Zollbelastung und der Zollabbau im Rahmen des GATT seit 1947

	Durchschnittliche Zollbelastung in % des Importwerts	Abnahme in %-Punkten	Abnahme in % des vorausgehenden Zolls	Anzahl GATT-Partner
Gründung des GATT 1947	40			23
2. Runde (Annecy) 1949	30	–10	–25	13
3. Runde (Torquay) 1950/51	25	–5	–17	38
4. Runde (Genf) 1956	23	–2	–8	26
5. Runde (Dillon) 1960/62	15	–8	–34	26
6. Runde (Kennedy) 1964/67	10	–5	–33	62
7. Runde (Tokio) 1973/79	6,3	–3,7	–37	99
8. Runde (Uruguay) 1986/93	3,9	–2,4	–38	117

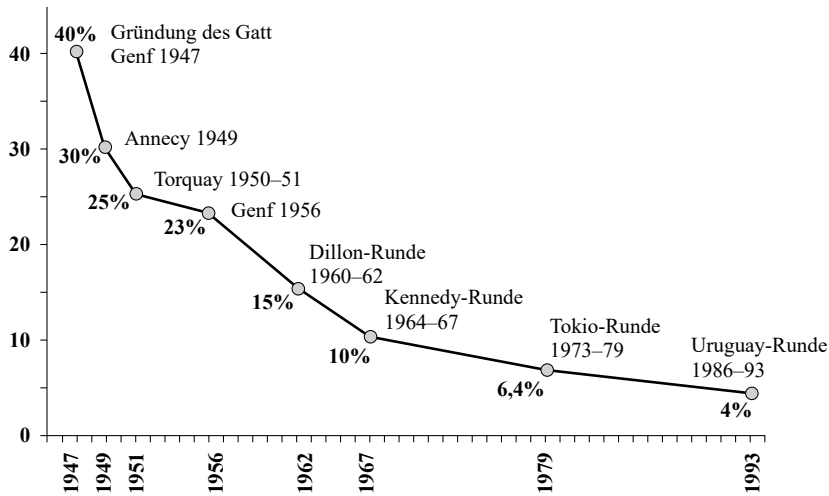
Quelle: *BBl*, 1994 IV 134; GATT (1994), News of the Uruguay Round, April, Genf, Tabelle 5, S. 11.

Anmerkung: Die in dieser Tabelle aufgeführten Zollsenkungen sind bedeutend höher als die im Zusammenhang mit den einzelnen Handelsrunden erwähnten Zölle. Dies mag daher rühren, dass das GATT an dieser Stelle nur die Zollreduktionen der an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten berücksichtigt, während die Berechnung von *John W. Evans* offensichtlich von den Handelsdaten aller GATT-Vertragspartner ausgegangen ist, also auch die Länder erfasst, die an dem in den Handelsrunden beschlossenen Zollabbau nicht teilgenommen haben. Vgl. *Evans, John W.* (1971), The Kennedy Round in American Trade Policy, Cambridge, S. 11 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 9: Die Zollbelastung und der Zollabbau im GATT

Gewogener Durchschnittszoll (Industrieländer, Industriebereich)



Quelle: *BBl* 1994 IV 134. Eine Zusammenstellung der Zollreduktionen (gewichtet) der einzelnen GATT-Runden findet sich in: WTO (2007), World Trade Report 2007, Genf, S. 207. Die Zollreduktionen beziehen sich auf die Industrieländer und die Industrieprodukte (ohne Erdöl).

6.3.2.2 Produktweise Zollbelastung

587 Je nach Produkt bestehen starke Abweichungen vom Zoll-Durchschnittswert. So weisen zum Beispiel rund 50 Prozent des Handels mit Textilien und Bekleidung nach der Uruguay-Runde noch Zollsätze von 10 und mehr Prozent auf, während der Handel mit Mineralien, Holz, Papier, Papierpulpe und Möbeln wertmäßig zu mehr als der Hälfte zollfrei ist.[506] Auch zwischen der Zollhöhe der Handelspartner sind die Unterschiede groß. Das durchschnittliche Zollniveau Japans liegt unter demjenigen der EU und der USA und diese Niveaus wiederum unter den Zollbelastungen vieler Entwicklungsländer.

588 Wie der Übersicht 10 zu entnehmen ist, wurden in der Uruguay-Runde die bereits niedrigen Zollsätze der Warengruppen Holz, Papier, Metalle, nicht elektrische Apparate und mineralische Erzeugnisse stark reduziert. Sensible Güter wie Fisch und Fischprodukte, Transportmittel, Textilien, Bekleidung, Leder- und Gum-

506 Die hier wiedergegebenen Zahlen und Schätzungen stützen sich auf: GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf; vgl. *U. Möbius* (1994).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

miwaren sowie Schuhe und Reiseartikel, deren Zölle hoch sind, erfuhren einen bloß unterdurchschnittlichen Zollabbau.[507]

Übersicht 10: Die Zollsätze vor und nach der Uruguay-Runde (ohne Erdöl)

Produktgruppen	**Importwert**	**Durchschnittlicher Zoll in %**		
	in Mrd. US$	vor UR	nach UR	Reduktion
Holz, Papier, Möbel	40,6	3,5	1,1	69
Metalle	69,4	3,7	1,5	59
Nicht elektrische Apparate	118,1	4,8	2,0	58
Mineralische Produkte, Steine	72,9	2,3	1,1	52
Elektrische Geräte	86,0	6,6	3,5	47
Chemische Produkte	61,0	6,7	3,9	42
Fisch- und Fischprodukte	18,5	6,1	4,5	26
Transportmittel	96,3	7,5	5,8	23
Textilien und Bekleidung	66,4	15,5	12,1	22
Leder- und Gummiwaren, Schuhe und Reiseartikel	31,7	8,9	7,3	18
Übrige Industriegüter	76,1	5,5	2,4	56
Industriegüter total	736,9	6,3	3,9	38

Quelle: *GATT* (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 5, S. 11.

589 Mit der Veränderung der durchschnittlichen Zollbelastung hat sich auch die Zollbelastungsstruktur geändert. In der Uruguay-Runde ist der zollfreie Handelsanteil von 20 auf 43 Prozent gestiegen, entsprechend sank der Anteil mit Zöllen von 0,1 bis 5 Prozent von 41 auf 33 Prozent. Auch die Importanteile mit höheren Zollsätzen sind von 24 auf 15 bzw. von 7 auf 5 und von 6 auf 4 Prozent zurückgegangen. Die Veränderungen der Strukturen der Zollbelastungen halten die Übersichten 11 und 12 fest:

[507] Die in der Uruguay-Runde vereinbarte Zollsenkung im Agrarbereich wird vom GATT mit durchschnittlich 37% angegeben (nicht gewichtete Wertangabe). Ein Vergleich zwischen der Zollhöhe der Agrargüter vor und nach der Uruguay-Runde wurde nicht veröffentlicht und ist auch nicht sinnvoll, da viele Agrar-Schutzmaßnahmen erst aufgrund der Uruguay-Vereinbarung in Zölle umgewandelt wurden (Tarifizierung).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 11: Struktur der Zollbelastung total 1994 (ohne Erdöl)

Zollsatz	Anteil am Importwert in %	
	vor UR	nach UR
Zollfrei	20	43
0,1–5%	41	33
5,1–10%	24	15
10,1–15%	7	5
15,1–35%	6	4
über 35%	1	1

Quelle: In Anlehnung an *GATT* (1994),
News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 6, S. 12.

Übersicht 12: Handelsanteil in % zu den entsprechenden Zollsätzen im Jahr 2014 (Industrieprodukte ohne Erdöl)

Zollsatz	0	0,1–5%	5,1–10%	über 10%	Total
EU	63	20	10	7	100
USA	51	37	7	5	100
China	49	18	25	8	100
Schweiz	56	40	3	1	100

Quelle: *WTO/ITC/UNCTAD* (2016), World Tariff Profiles, Genf, S. 36 ff.

590 Schwierig sind die Zollvergleiche im Agrarbereich, weil trotz der von der WTO verlangten Tarifizierung der nichttarifären Handelshemmnisse nach wie vor in allen Ländern Zollkontingente und andere nichttarifäre Handelshemmnisse weiterbestehen und der Agrarschutz vermehrt in Form von Direktzahlungen und Umweltschutzbeiträgen erfolgt. Als Maß des Schutzes der einheimischen Landwirtschaft gegenüber ausländischen Märkten wird oft der Grad der Einkommensumverteilung herangezogen, der sogenannte «*Producer Subsidy Equivalent*» (PSE). Der PSE misst die durch Produktion ausgelöste Einkommensumverteilung zugunsten der Landwirtschaft.[508] In den USA liegt der PSE bei rund 16 Prozent, in der

508 Nach OECD-Definition ist der PSE die Gesamtheit der agrarpolitisch bedingten jährlichen Einkommenstransfers von den einheimischen Konsumenten und Steuerzahlern an die Produzenten von landwirtschaftlichen Erzeugnissen («[…] annual monetary transfers to agricultural producers from domestic consumers and tax-payers as a result

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

EU bei gut 40 Prozent und in Japan und in der Schweiz zwischen 70 und 80 Prozent.[509]

6.3.2.3 Bindung der Zugeständnisse

591 Aus der Sicht des Freihandels ist jeder Abbau eines Handelshemmnisses ein Erfolg. Dieses Ergebnis ist jedoch nur gesichert, wenn das gewährte Zugeständnis «gebunden» ist und nicht wieder einseitig rückgängig gemacht werden kann. In der Fachsprache ist anstelle von «binden» auch von «konsolidieren» die Rede. Mit der Bindung (Konsolidierung) eines Zollsatzes verpflichtet sich ein Land, den festgelegten Zollsatz nicht zu erhöhen, ausgenommen in Verhandlungen mit entsprechenden Kompensationsleistungen an die davon betroffenen Handelspartner. Ein Zollabbau ist dagegen jederzeit erlaubt. Im GATT bezog sich die Bindung auf die Zölle. In der WTO wird die Bindung neben den Zöllen auch für Zugeständnisse im Agrar- und Dienstleistungsbereich angewandt.

592 Bei industriellen und gewerblichen Erzeugnissen (ohne Erdöl und dessen Derivate) haben die Industriestaaten, wie Übersicht 13 zeigt, die Bindung der Tarifpositionen von 78 auf 99 Prozent angehoben, die Reformländer Osteuropas von 73 auf 98 Prozent und die Entwicklungsländer von 22 auf 72 Prozent. Gemessen am Importwert, liegt die Zollbindung nach der Uruguay-Runde in den Industriestaaten bei 99 Prozent, in den Reformländern bei 96 Prozent und in den Entwicklungsländern bei 59 Prozent.

593 Im Agrarbereich haben alle WTO-M ihre Zugeständnisse (Abbau der Zölle, Schaffung von Zollkontingenten und minimale Marktöffnung) zu 100 Prozent gebunden. Vor der in der Uruguay-Runde vereinbarten Tarifizierung lag die Bindung der Agrarhandelshemmnisse deutlich unter derjenigen der Industrieerzeugnisse.

Übersicht 13: Die Bindung der Zölle

Ländergruppe oder Region	Importwert in Mrd. US$	Bindung in % der Zollpositionen		Bindung in % des Importwertes	
		vor UR	nach UR	vor UR	nach UR
Industriestaaten	737,2	78	99	94	99
Transformationsländer	34,7	73	98	74	96
Entwicklungsländer	306,2	22	72	14	59

Quelle: *GATT* (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 1, S. 7

of agricultural policies»). OECD (1995), The Uruguay Round, Paris, S. 35 ff. Zum Vergleich zwischen PSE und AMS vgl. Rz. 590 ff.

509 OECD (1997), Agricultural Policies in OECD Countries, Paris, Vol. I, S. 16, Vol. H, S. 78, 99, 128 und 143.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die hohe Bindung der Zölle darf nicht überschätzt werden. Einzelne Länder, **594**
vor allem die Drittweltstaaten, haben ihre Zölle auf einem Niveau gebunden, das über den tatsächlich angewandten Zollsätzen liegt. Damit haben diese Länder jederzeit die Möglichkeit, ihre Zölle anzuheben.[510]

6.3.2.4 Zolleskalation

Die Zolleskalation weist auf eine Tarifstruktur hin, in der das Zollniveau mit zu- **595**
nehmender Verarbeitung und Veredlung des Produkts, d.h. mit zunehmender Wertmehrung, steigt. Dies hat zur Folge, dass die effektive Zollbelastung der Produktverarbeitung über dem im Tarif aufgeführten Nominal-Zollsatz liegt.[511] Keine Zolleskalation liegt vor, wenn Rohstoffe sowie Halbfertig- und Fertigfabrikate zum gleichen Satz verzollt werden. Ein Zollsystem mit starker Eskalation schützt die einheimische Verarbeitungsindustrie und benachteiligt die ausländischen Anbieter von verarbeiteten Erzeugnissen.

Um die Absatzmärkte der Industriestaaten für verarbeitete gewerbliche und **596**
industrielle Produkte weiter zu öffnen, forderten die Entwicklungsländer eine Verminderung der Eskalation, d.h. einen überdurchschnittlichen Zollabbau bei den stark verarbeiteten Handelsgütern, unter Beibehaltung der niedrigen Zölle bei den Grundprodukten. In welchem Ausmaß die Uruguay-Runde dieser Forderung nachgekommen ist, geht aus Übersicht 14 hervor.

---

510 GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, S. 6 und 8.

511 Was unter Nominal- und Effektivzoll verstanden wird, ist am einfachsten an einem Zahlenbeispiel zu erläutern («EWG» durch «EU» ersetzt, «DM» durch «€»): «Der gemeinsame EU-Außenzoll auf rohe, nicht versponnene Jute sei Null; der Einkaufspreis betrage 80 €/dz. Daraus hergestelltes ungezwirntes Jutegarn koste im Ausland 150 €/dz und sei mit einem Zoll von 8 vH belastet. (Von Transportkosten sei der Einfachheit halber abgesehen.) Führt eine deutsche Jutespinnerei für 80 € Rohjute ein, entstehen keine Zollkosten. Exportiert eine pakistanische Jutespinnerei Jutegarn in die BRD, entsteht eine Zollschuld von 12 € (8 vH von 150 €). Die Wertschöpfung der deutschen Jutespinnerei kann in unserem Beispiel 70 € betragen, wenn kein Zoll erhoben wird. Die Existenz des genannten Nominalzolls erhöht den Produktionskostenspielraum in der BRD um 12 auf 82 €: dies sind 17.1 vH der Wertschöpfung. Das bedeutet, dass die deutsche Jutespinnerei nicht mit 8 vH – d.h. in der Höhe des Nominalzolls – vor der Konkurrenz aus Drittländern geschützt ist, sondern mit 17.1 vH. Um diesen Prozentsatz müssen ausländische Anbieter billiger produzieren, wenn sie auf dem deutschen Markt konkurrenzfähig sein wollen.» Das Beispiel stammt aus: *B. Donges/G. Fels/A. Neu* (1973), S. 17 f. Die Eskalation ist definiert als der Abstand des Zollsatzes zwischen verarbeiteten und nicht verarbeiteten Produkten. Die prozentuale Änderung der Eskalation berechnet sich aus der Abnahme der Zolldifferenz nach der Verhandlung dividiert durch die Zolldifferenz vor der Verhandlung. Das folgende Beispiel bezieht sich auf die Zahlen aus der Übersicht 14: die – 38% der zweiten Zeile letzter Kolonne ergeben sich aus: ([2,8 – 0,8] – [5,3 – 2,1]) : (5,3 – 2,1) = (2,0 – 3,2) : 3,2 = – 0,38.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 14: Die Veränderung der Zolleskalation auf Importprodukten der Industriestaaten aus den Entwicklungsländern
(in Mio. US$ und Prozenten)

	Importe in Mio. US$	Import-anteil in %	Zollsatz			
			vor UR	nach UR	Reduktion in %	Veränderung der Eskalation
Industrieprodukte, total						
Rohprodukte	36,692	22	2,1	0,8	62	
Halbfertigfabrikate	36,464	21	5,3	2,8	47	–38
Fertigfabrikate	96,535	57	9,1	6,2	32	–23
Total	169,690	100	6,8	4,3	37	
Tropische Industrieprodukte, total						
Rohprodukte	5,069	35	0,1	0,0	100	
Halbfertigfabrikate	4,340	30	6,3	3,5	44	–44
Fertigfabrikate	4,945	34	6,6	2,6	61	–60
Total	14,354	100	4,2	1,9	55	

Quelle: *GATT* (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 7, S. 13.

597 Bei den Industrieprodukten hat die Zolldifferenz zwischen den Rohstoffen und den Halbfertigfabrikaten um 38 und zwischen den Halbfertig- und Fertigfabrikaten um 23 Prozent abgenommen. Bei den tropischen Produkten ging die Eskalation zwischen den Rohstoffen und Halbfertigfabrikaten um 44 und zwischen den Halbfertigfabrikaten und den Fertigprodukten um 60 Prozent zurück. Produktweise Berechnungen belegen, dass während der Uruguay-Runde die Eskalation in den Bereichen Papierpulpe und Papier, Jute und Juteprodukte, Nickel und Produkten aus Nickel sowie Tabak und Tabakwaren überdurchschnittlich stark abgenommen hat. Nur leicht zurückgegangen ist die Eskalation bei Häuten, Leder und Lederwaren, Gummi und Gummiwaren, Holz und Holzprodukten, Kupfer und Produkten aus Kupfer sowie Aluminium und Aluminiumwaren.[512]

6.3.3 Die Zollpolitik der WTO im Allgemeinen

598 Das ursprüngliche GATT bestand aus einem Vertragstext über die künftige gemeinsame Handels- und Zollpolitik und aus den Listen der gegenseitig gewährten Zollzugeständnisse. Mit dem Übergang des GATT in die WTO hat sich diese Grundausrichtung nicht geändert.

[512] GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, S. 14.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das GATT verfolgte folgende Zollpolitik: Die Vertragspartner anerkennen in **599**
Art. XXVIII$^{bis.}$1 GATT, «dass Zölle den Handel oft erheblich behindern; von großer Bedeutung für die Ausweitung des internationalen Handels sind daher […] Verhandlungen, die eine wesentliche Herabsetzung des allgemeinen Niveaus der Zölle und sonstiger Eingangs- und Ausgangsabgaben […] bezwecken». Die **Verhandlungsergebnisse sind in Listen aufzuführen**, die später nur nach einem bestimmten Verfahren abgeändert werden dürfen. In Ergänzung zu Art. II GATT (Listen und Zugeständnisse) vereinbarten die WTO-M, im Sinne einer erhöhten Transparenz auch die zollgleichen Abgaben und Belastungen wie Zölle zu behandeln und in die Zolllisten aufzunehmen. Die Aufnahme von zollgleichen Abgaben und Belastungen in die Listen darf jedoch nicht dazu führen, dass bisherige Zoll-Zugeständnisse zurückgenommen bzw. die Belastungen einer Ware an der Grenze erhöht werden. Zollgleiche Abgaben und Belastungen, die bis zum Inkrafttreten der WTO am 1. Januar 1995 nicht in die Listen aufgenommen worden sind, dürfen nachträglich nicht eingetragen werden.[513]

Die Listen, die je nach Land viele Hundert Seiten starke Dokumente darstel- **600**
len, enthalten die gegenseitig ausgehandelten Zolltarife für die einzelnen Handelsgüter. Die Erfassung der Güter erfolgt nach der Klassifikation des **Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren** *(«Harmonized Commodity Description and Coding System», HS)*, das am 1. Januar 1988 in Kraft getreten ist.[514]

Die Verhandlungsmethode änderte sich im Verlauf der GATT-Geschichte. Die **601**
ersten Gespräche erfolgten auf bilateraler Ebene nach den Vorgaben des US-Handelsgesetzes.[515] Die Haupthandelspartner *(«principal» oder «dominant suppliers»)* tauschten miteinander Forderungslisten *(«request lists»)* aus. Der gegenseitige Austausch der Verhandlungslisten ermöglichte, Angebot und Gegenangebot aufeinander abzustimmen. Nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen erfolgte die Ausweitung der erteilten Zugeständnisse über die Meistbegünstigung auf alle Vertragspartner des GATT.

Diese **«Dominant-Supplier-Methode»** erwies sich für die großen Handels- **602**
partner als erfolgreiches Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Kleinere Partner, vor allem solche mit niedrigen Zollsätzen, fühlten sich durch diese Methode benachteiligt. Bilateral geführte Verhandlungen ließen ihnen wenig Spielraum. Die Kritik dieser Länder, angeführt von den Benelux- und skandinavischen Staaten, wurde immer lauter, als mit dem Abbau der mengenmäßigen Handels-

513 Vgl. die Vereinbarung über die Auslegung des Artikels II.1(b) GATT vom 15.4.1994.

514 Eine kurze Darstellung des HS findet sich in: WTO (1997), FOCUS, Newsletter Nr. 20, Genf, S. 9.

515 *C. Hull* erwähnt in seinen Memoiren, dass er damals eine multilaterale Verhandlungsweise in Erwägung gezogen habe, jedoch davon abgekommen sei, weil er überzeugt war, dass weder der amerikanische Kongress noch die Regierungen anderer Länder zustimmen würden. *C. Hull* (1948), S. 356.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schranken die Zolldisparität zwischen den USA und den europäischen Staaten spürbar stieg. Die Niedrigzollstaaten Europas forderten im Rahmen der OECE das GATT auf, sich vermehrt des Problems der Zolldisparität zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Ländern anzunehmen. Der Vorstoß des *«Low-Tariff Club»* ging jedoch in einem von Frankreich im September 1951 im GATT eingebrachten Vorschlag unter. Frankreich verlangte, von der bisherigen bilateralen Verhandlungsweise abzurücken und künftig auf **multilateraler Basis** den Zoll linear um 30 Prozent, verteilt auf drei Jahre, abzubauen. Von der Reduktion seien auszunehmen: die Fiskalzölle, die Zölle auf Gütern aus Nicht-GATT-Staaten sowie die Zölle der Entwicklungsländer. Der französische Plan fand große Beachtung, aber wenig Zustimmung. Einzelne Regierungen waren gegen den vorgeschlagenen Zollabbau aus Angst vor zu großen Zugeständnissen, andere wiederum bangten um ihre Souveränitätsrechte.[516]

603 Die Vereinigten Staaten standen anfänglich dem Plan Frankreichs ablehnend gegenüber. Einige Jahre später übernahmen sie jedoch den Vorschlag und schufen mit dem *«Trade Expansion Act»* von 1962[517] die Grundlage der in der Kennedy-Runde erstmals angewandten multilateralen Verhandlungsweise. Die Ursachen dieses Gesinnungswandels werden vor allem in der Gründung der EWG im Jahr 1958 und im Anwachsen der Anzahl der GATT-Mitglieder auf rund 60 Partner gesehen.

604 Die Hauptpunkte des «Trade Expansion Act» in Bezug auf das Verhandlungsverfahren sind:

- Genereller Abbau der bestehenden Zölle um 50 Prozent, verteilt auf eine Laufzeit von fünf Jahren,
- Verzicht auf Zölle unter 5 Prozent,
- Aufhebung der Zölle für Produkte, bei denen der gemeinsame Handelsanteil der USA und der EWG (einschließlich allfällig neuer Mitgliedstaaten) 80 und mehr Prozent des Welthandels ausmacht,
- Aufhebung der Agrarzölle, wenn dadurch der US-Export von Agrarprodukten gefördert wird, und
- Aufhebung der Zölle für tropische Produkte, vorausgesetzt die EWG beteiligt sich gleichermaßen.[518]

605 Die der Kennedy-Runde vorgegebene Zielsetzung war ein **linearer Zollabbau**. Die einzelnen Länder antworteten mit sogenannten Ausnahme- oder Negativlisten und in einer zweiten Phase – nach Einbezug der Vorbehalte der Gegenpartner – mit einer Positivliste. Die Zollsenkungen wurden letztlich in den Länderlisten,

---

516 Zum Plan Frankreichs vgl. GATT (1953), BISD 1st S, S. 67 ff.; GATT (1954) BISD 2nd S, S. 67 ff.

517 US, Public Law 87-794 vom 11.10.1962 (*«Trade Expansion Act»* von 1962).

518 Eine ausführliche Darstellung des Inhalts des *«Trade Expansion Act»* von 1962 findet sich in: *J.W. Evans* (1971), S. 141 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben, zusammengefasst und im GATT gebunden.

606 Die mit der Neuausrichtung der US-Außenhandelspolitik angestrebte multilaterale Verhandlungsweise darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl in der Kennedy- als auch in den nachfolgenden Handelsrunden **de facto doch immer wieder bilateral oder trilateral** zwischen den USA, der damaligen EWG und einigen wenigen für einzelne Produkte wichtigen Partnern verhandelt wurde. So beschränkten sich in der Kennedy-Runde die Verhandlungen über den Stahlhandel auf die Vereinigten Staaten, die EWG und Großbritannien, über den Chemiehandel auf die USA und die EWG und über den Handel mit Papier und Papierpulpe auf die EWG und die skandinavischen Staaten.

6.3.4 Die Änderung der Zollverpflichtungen

607 Sind die Zölle sowie die zollgleichen Abgaben und Belastungen ausgehandelt und in Listen bei der WTO hinterlegt, stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Listen geändert und Zölle oder zollgleiche Abgaben neu eingeführt, angehoben oder gesenkt und aufgehoben werden dürfen. Die Neueinführung und Anhebung der Zölle ist möglich: (1) bei Unvereinbarkeit der Liste mit nationalen Bestimmungen, (2) bei einer Veränderung der Wechselkursparitäten, (3) beim Vorliegen besonderer Umstände, (4) bei der Bildung von Integrationsräumen und (5) in periodischen Verhandlungen. Demgegenüber ist eine Aufhebung oder Reduktion von tarifären Handelshemmnissen jederzeit ohne weitere Verhandlungen erlaubt.

6.3.4.1 Unvereinbarkeit der Liste mit nationalen Bestimmungen

608 Entscheidet ein Gericht oder eine Behörde eines Vertragspartners, dass die in der konsolidierten Liste zugestandenen Zollsätze oder zollgleichen Abgaben und Belastungen nicht im Sinne der Vereinbarung eingehalten werden können, haben die Vertragsparteien gemäß Art. II.5 GATT in neue Verhandlungen zu treten, «um zu einer ausgleichenden Regelung der Angelegenheit zu gelangen».

6.3.4.2 Veränderung der Wechselkursparitäten

609 Bei spezifischen Zöllen und Abgaben sowie Präferenzspannen (spezifische Gewichts- oder Stückzölle) sind die Belastungen in der Währung der jeweiligen Vertragspartei ausgewiesen. Bei einer Abwertung der eigenen Währung um über 20 Prozent gegenüber dem IMF-Pariwert[519] erlaubt Art. II.6 GATT eine entspre-

[519] Bis zur Aufhebung der Konvertierbarkeit des Dollars in Gold am 15.8.1971 wurde für die Währung jedes IMF-Mitglieds eine feste Parität vereinbart, ausgedrückt in Gold bzw. US$ im Gewicht und Feingehalt vom 1.7.1944 (US$ 35 pro Unze Feingold). Die Notenbanken der IMF-Mitgliedstaaten hatten durch geeignete Interventionen da-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

chende Anpassung der Zollsätze an die früheren Verhältnisse. «Voraussetzung hierfür ist, dass die VERTRAGSPARTEIEN (d.h. die nach Art. XXV GATT gemeinsam vorgehenden Vertragsparteien) anerkennen, dass derartige Angleichungen den Wert der in der entsprechenden Liste […] vorgesehenen Zugeständnisse nicht beeinträchtigen», d.h. die Belastungen gegenüber früher nicht angehoben werden. Diese Regelung berücksichtigt, dass die Abwertung einer Währung einer Herabsetzung der in Geldeinheiten pro Gewicht oder Menge festgelegten Zollsätze gleichkommt. In der bisherigen GATT-Geschichte kam es bisher insgesamt in sechs Ländern neunmal zu diesbezüglichen Änderungen der spezifischen Zölle.[520] So erhöhte beispielsweise Uruguay im Jahr 1965 die spezifischen Abgaben um 200 Prozent, um auf diese Weise der Pesos-Abwertung von über 700 Prozent gegenüber dem US-Dollar in den Jahren 1950 bis 1964 Rechnung zu tragen.[521] In diesem Zusammenhang ist auf eine möglicherweise bestehende Asymmetrie im GATT-System hinzuweisen. Dem Recht auf Zollerhöhung bei einer Abwertung der Währung steht expressis verbis keine Pflicht zur Zollsenkung bei einer Aufwertung gegenüber.[522] Seit dem Übergang von fixen zu flexiblen Wechselkursen Ende der Siebzigerjahre findet Art. II.6 GATT keine Anwendung mehr. Im Jahr 1980 haben die VERTRAGSPARTEIEN aus Rücksicht auf die geänderten monetären Verhältnisse Richtlinien zur Anwendung von Art. II.6(a) GATT erlassen: Das GATT verlangt unter anderem eine Berechnung der Abwertung durch den IMF in Form eines handelsgewogenen Paritätsvergleichs während sechs Monaten vor der letzten Zollbindung und sechs Monaten vor dem Antrag auf Zolländerungen. Die Gewichtung muss sich auf jene Länder beziehen, die zusammen mindestens 80 Prozent der Importe liefern.[523] Es handelt sich um eine Neuerung im Sinne der Vorschläge von *Frieder Roessler,* um auf diese Weise Art. II.6(a) GATT in einem System flexibler Wechselkurse einsatzfähig zu gestalten.[524]

---

für zu sorgen, dass die Wechselkurse nur innerhalb der festgelegten Bandbreite von +/–1% (ab Dezember 1971 +/–2,25%) vom Paritätskurs abweichen sollten. Seit der IMF-Revision 1977/78 sind die IMF-Mitglieder unter bestimmten Bedingungen (z.B. Einhaltung einer auf Stabilität ausgerichteten binnenwirtschaftlichen Fiskal- und Wirtschaftspolitik) in der Wahl ihres Wechselkurssystems frei.

520 Folgende Länder änderten ihre Listen unter Bezugnahme auf diese GATT-Bestimmung: Beneluxstaaten (1950), Finnland (1955, 1957, 1967), Griechenland (1953), Israel (1975), Türkei (1959) und Uruguay (1961, 1965). GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 94.

521 GATT (1965), BISD 13th S, S. 20; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 94.

522 Nach John H. Jackson besteht keine Asymmetrie, da Art. II:3 GATT im Sinne einer Generalklausel sowohl die Abwertung als auch die Aufwertung abdecke. Anderer Meinung ist *Frieder Roessler* unter Anrufung des bei der Ausarbeitung des GATT mitbeteiligten US-Unterhändlers *Winthrop Brown*. Vgl. dazu *J.H. Jackson* (1969), S. 492 f.; *F. Roessler* (1977), S. 11.

523 GATT (1981), BISD 27th S, S. 28 f.

524 *Frieder Roessler* weist in seiner Studie auch auf andere Möglichkeiten hin, um Art. II:6(a) GATT den währungsbedingten neuen Verhältnissen anzupassen, so z.B. über die Um-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.3.4.3 Vorliegen besonderer Umstände

610 Das ursprüngliche GATT untersagte Listen-Neuverhandlungen vor Ablauf der Dreijahresperioden. Da aber einzelne Länder aus «besonderen Umständen» kurzfristig Listenänderungen verlangten, wurde dieser Forderung bei der GATT-Revision 1955 mit Art. XXVIII.4 GATT Rechnung getragen.[525] Danach hatten die VERTRAGSPARTEIEN die Kompetenz, einer Vertragspartei **im Falle «besonderer Umstände» Neuverhandlungen** zu erlauben (mit Einstimmigkeit, da es sich um eine Vorschrift des I. Teils des GATT handelt). Es gelten folgende Verfahrensregeln und Bedingungen: (1) An den Verhandlungen sind alle an der betreffenden Liste interessierten Vertragsparteien zu beteiligen. (2) Die Zugeständnisse sind auf einem Niveau zu halten, das insgesamt für den Handel mindestens so günstig ist wie vor den Verhandlungen. (3) Den durch die Listenänderung benachteiligten Vertragspartnern steht das Recht zu, innerhalb von sechs Monaten gleichwertige Zugeständnisse zurückzunehmen. Die VERTRAGSPARTEIEN sind dreißig Tage vorher zu informieren. (Wird zwischen den Verhandlungspartnern kein Einvernehmen erzielt, kann die Angelegenheit den VERTRAGSPARTEIEN unterbreitet werden, worauf sich diese der Sache anzunehmen und den beteiligten Partnern eine Stellungnahme vorzulegen haben. Kommt eine Einigung zustande, gilt die unter 3. erwähnte Bestimmung. Ist keine Verständigung möglich, hat die antragstellende Vertragspartei das Recht, das Zugeständnis zu ändern oder zurückzunehmen, mit der Folge, dass die davon betroffene Vertragspartei Gegenrecht halten und gleichwertige Konzessionen zurückziehen darf. Alle diese Bestimmungen führten in den vergangenen Jahren zu häufigen Listenänderungen. Die Verhandlungen wurden stets so konzipiert, dass die an den Listen-Verhandlungen nicht beteiligten GATT-Partner keine Zollzugeständnisse zurücknehmen mussten.

6.3.4.4 Bildung von Integrationsräumen

611 Führt der gemeinsame Außenhandelstarif einer Zollunion gemäß Art. XXIV.5 GATT zu einer Erhöhung des Zollsatzes bzw. einer Zurücknahme eines Listenzugeständnisses, sind nach Art. XXIV.6 GATT und Art. XXVIII des GATT Verhandlungen mit den davon betroffenen Vertragsparteien aufzunehmen. Das GATT hat seinerzeit, in Wahrung der Interessen sämtlicher Vertragsparteien, in der Dillon-Runde entsprechende Kompensationsverhandlungen mit den EWG-Mitgliedstaaten veranlasst. Sowohl die damaligen wie auch die späteren Kompensationsverhandlungen waren wenig erfolgreich. Sie zeigen lediglich, dass das damalige

wandlung der spezifischen Zölle in Wertzölle oder über die Bindung der Inflation und der Floating Currencies. *F. Roessler* (1977), S. 18 ff.

525 GATT (1955), BISD 3rd S, S. 217 f. und 221.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

GATT und heute die WTO die handelspolitischen Konsequenzen der inzwischen entstandenen Integrationsräume aufmerksam verfolgen.[526]

6.3.4.5 Periodische Verhandlungen

612 Laut Art. XXVIII.1 GATT sind die Vertragsparteien berechtigt, **in Zeitabschnitten von je drei Jahren ihre Listen-Zugeständnisse zu ändern oder zurückzunehmen**. Voraussetzung hierfür ist, dass sie mit allen betroffenen Vertragsparteien Konsultationen oder Verhandlungen führen. Das GATT empfiehlt den Vertragsparteien, auf eine Art und Weise zu verhandeln, dass keine bisher gewährten Zugeständnisse aufgegeben werden und der Handel weiter liberalisiert wird. Diese periodischen Verhandlungen sind insofern etwas in den Hintergrund getreten, als Absatz 4 des gleichen Artikels den Vertragsparteien erlaubt, unter «besonderen Umständen» (die sich immer finden lassen) zu jeder Zeit ihre Listen zu ändern.

6.3.4.6 Ausnahmen vom Zollabbau

613 Art. XXVIII^{bis} GATT fordert die Vertragsparteien auf, zum gemeinsamen Nutzen und im eigenen Interesse die Zölle zu senken und die sonstigen Eingangs- und Ausgangsabgaben herabzusetzen. Der Abbau der Zölle sowie der zollgleichen Abgaben und Belastungen erfolgt jeweils in den Beitrittsverhandlungen und in den jeweiligen Handelsrunden. Kein Vertragspartner kann zu Zollsenkungen verpflichtet werden. Zudem zählt das GATT Bereiche auf, in denen im Vornherein auf eine Zollreduktion verzichtet werden darf, so bei den Finanz- oder Fiskalzöllen, den Antidumping- und Ausgleichsabgaben sowie im Handel mit Agrarprodukten der Entwicklungsländer.

614 Die Finanz- oder Fiskalzölle werden in der Absicht erhoben, dem Staat Einnahmen zu verschaffen. Darunter fallen in vielen Ländern die Tabaksteuer und die Mineralölsteuer. Eine weitere Ausnahme bilden gemäß Art. II.2(b) GATT die Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben. Nach Art. VI GATT ist ein GATT-Partner berechtigt, gegen Dumping und Exportsubventionen, die einen seiner Wirtschaftszweige maßgeblich schädigen oder zu schädigen drohen, Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben einzuführen.[527]

615 Ausgenommen vom Zollabbau sind nach Art. II.2(c) GATT auch Gebühren und andere Belastungen, die den Kosten der erbrachten Dienstleistungen entsprechen. Es handelt sich um Gebühren und Belastungen der Regierungen für Kontrollen, Bescheinigungen und Sachabklärungen. Art. VIII.1(a) GATT hält im Zusammenhang mit den Gebühren und Abgaben fest, dass sie nur unter der Voraus-

526 Vgl. «Tariff Conference 1960/61», in: GATT (1960), BISD 8th S, S. 114; GATT (1963), BISD 11th S, S. 7 f.; GATT (1964), BISD 12th S, S. 17.

527 Über den Einsatz dieser Maßnahmen vgl. die Abschnitte über Dumping und Exportsubventionen in Rz. 848 ff. und 948 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

setzung erhoben werden dürfen, dass sie «weder einen mittelbaren Schutz für inländische Waren noch eine Besteuerung der Einfuhr oder Ausfuhr zur Erzielung von Einnahmen darstellen». Zudem fordert das GATT die Handelspartner auf, die Förmlichkeiten auf ein Mindestmaß zu beschränken.

6.4 Die nichttarifären Handelshemmnisse

Im Gegensatz zu den Zöllen, die gemäß GATT gesenkt, nicht aber vollständig beseitigt werden müssen, verlangt Art. XI GATT, dass im Warenhandel **«Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen, weder erlassen noch beibehalten»** werden dürfen. In den ersten beiden Jahrzehnten des GATT war weder der Abbau noch die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse («*Nontariff Barriers*», NTBs) Gegenstand von GATT-Verhandlungen. Die Heterogenität der NTBs ließ gemeinsame Verhandlungen über deren Beseitigung als wenig geeignet erscheinen. **616**

Einen ersten Ansatz zur Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse bildete die 1968 durchgeführte Bestandsaufnahme. Die Liste wurde im Verlauf der folgenden Jahre aktualisiert und diente den Verhandlungen in der Tokio- und Uruguay-Runde als Grundlage. **617**

Der erste Abschnitt der folgenden Ausführungen grenzt die nichttarifären Handelshemmnisse begrifflich ab. Der zweite Abschnitt tritt auf die handelsmäßige Bedeutung der NTBs ein. Der letzte Abschnitt zeigt, wie die Probleme der nichttarifären Handelshemmnisse in der WTO angegangen werden. **618**

6.4.1 Die begriffliche Abgrenzung

Die nichttarifären Handelshemmnisse sind, analog zu den tarifären Handelshemmnissen, private oder staatliche Maßnahmen, die den internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie deren Vorprodukte in einer Art und Weise betreffen, dass sie das potenzielle Welteinkommen (Sozialprodukt) schmälern.[528] Dazu gehören beispielsweise die Nicht-Zölle und nichtzollgleichen Abgaben und Belastungen, die mengenmäßigen Handelsschranken, die Import- und Exportlizenzen, die Subventionen, die übertriebenen Sicherheits-, Umweltschutz- und Gesundheitsvorschriften und die schikanösen administrativen Vorschriften. Wie die folgenden Ausführungen über die Schätzung der Auswirkungen von nichttarifären Handelshemmnissen zeigen, ist heute eine definitorische Abgrenzung im engeren und weiteren Sinne gebräuchlich. Die **engere Begriffsabgrenzung** bezieht sich ausschließlich auf die an der Grenze eingesetzten Handelshemmnisse, wie zum Beispiel die Mengenkontingente, die Import- und Exportlizenzen und die **619**

528 In Anlehnung an *R.E. Baldwin* (1970), S. 5.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

administrativen Sonderbestimmungen.[529] Die **weiter gefasste Definition der NTBs** enthält auch die «freiwilligen» Selbstbeschränkungsabkommen, die handelsrelevanten landesinternen Subventionen, die Begünstigungen bei der öffentlichen Beschaffung, die steuerliche Bevorzugung inländischer Anbieter sowie die Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben.[530]

620 Auch wenn die Unterscheidung in tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Fachliteratur und in Handelsverhandlungen üblich und aus dem Arsenal der außenhandelspolitischen Sprache nicht mehr wegzudenken ist, so gilt doch grundsätzlich festzuhalten, dass diese Differenzierung mit Blick auf die Auswirkungen dieser Maßnahmen nicht sinnvoll ist. Für den Handeltreibenden ist es irrelevant, ob die bei der Grenzüberschreitung der Ware oder der Dienstleistung fällige Abgabe oder erfolgte Benachteiligung auf einen Zoll, auf eine Verwaltungsabgabe, auf eine mengenmäßige Beschränkung, eine administrative Formvorschrift oder eine landesinterne Belastung zurückzuführen ist. Für ihn ist jede Art von Handelshemmnis eine Benachteiligung gegenüber dem inländischen Konkurrenten. Wenn sich trotz dieses Vorbehalts die gängige Einteilung der Außenhandelsinstrumente in tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse durchgesetzt hat, so deshalb, weil mit dieser Trennung eine klare Grenzziehung zwischen GATT-konformen und GATT-widrigen Handelshemmnissen ermöglicht wurde. Zölle, zollgleiche Abgaben und Belastungen sind in Listen zu binden und dürfen beibehalten werden. Der Einsatz nichttarifärer Handelshemmnisse dagegen ist im Güterhandel nicht erlaubt. Dieses Grundkonzept beruht auf der Überlegung, dass die Zölle dank der einheitlichen Klassierung und der mehrheitlich übereinstimmenden Berechnungsmethoden länderweise Vergleiche zulassen. Demgegenüber sind die unterschiedlichen Steuersysteme, administrativen Formalitäten und Mengenbeschränkungen nur schwer vergleichbar und verhandelbar. Ferner hat die heute bestehende Unterscheidung zwischen tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen mit dem Einbezug des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels in die WTO-Welthandelsordnung an Bedeutung gewonnen. Im Dienstleistungshandel werden keine Zölle erhoben. Der Schutz des landesinternen Dienstleistungsangebots erfolgt über nichttarifäre Handelshemmnisse.

621 Die Vielfältigkeit der nichttarifären Handelshemmnisse zeigen unter anderem die Arbeiten von *Robert E. Baldwin* und *Liesel Quambusch* sowie die vom GATT bzw. der WTO, der ECE und der UNCTAD erstellten Inventarlisten.[531] In Anlehnung an die Systematik von *Liesel Quambusch* können die nichttarifären Handelshemmnisse in folgende **drei Gruppen** unterteilt werden:[532]

---

529 Vgl. OECD (1996), Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Paris, S. 63 f.

530 Vgl. *D. Salvatore* (1993), S. 311 ff.

531 *R.E. Baldwin* (1970); *L. Quambusch* (1976); GATT (1968), Inventory of Non-Tariff Barriers, Doc. COM. IND/4, Genf. Eine Gliederung des GATT-Inventars nach Art der nichttarifären Handelshemmnisse findet sich bei H. Hasenpflug (1977), S. 18 f.

532 *L. Quambusch* (1976), S. 46 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Nichttarifäre Handelshemmnisse aufgrund **direkt protektionistischer Regelungen**: Dazu gehören erstens Handelshemmnisse mit Preiseffekten, die unterteilt werden können in (a) preisliche Belastungen der Einfuhr wie Einfuhr-Zuschläge, Einfuhr-Abschöpfungen, Einfuhr-Depots, Einfuhr-Gebühren und Einfuhr-Ausgleichssteuern, (b) preisliche Belastungen der Ausfuhr, (c) preisliche Entlastungen der Inlandproduktion und (d) preisliche Entlastungen der Ausfuhr. Zweitens sind die mengenbeschränkenden Handelshemmnisse zu nennen. Sie lassen sich gliedern in (a) Beschränkungen der Einfuhrmenge mit Verboten und Kontingenten, (b) «freiwillige» Exportbeschränkungsabkommen und (c) Beschränkungen der Ausfuhrmenge mit Verboten und Kontingenten. Eine dritte Gruppe bilden die Regelungen zur Förderung der Verwendung inländischer Erzeugnisse über (a) Präferenzen im öffentlichen Auftragswesen, (b) Verwendungszwang, (c) Preiskontrollen und (d) diskriminierende Steuern und Gebühren. **622**

Nichttarifäre Handelshemmnisse in Form **indirekt protektionistischer Regelungen**: Darunter fallen erstens Schutzvorschriften wie (a) Verbraucher- und Absatzvorschriften (Kennzeichnungszwang), (b) Vorschriften zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, (c) Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums und (d) technische Normen und Sicherheitsvorschriften. Zweitens handelt es sich um Verfahrensvorschriften, die aufgeteilt werden in (a) Vorschriften für die Vergabe von Ein- und Ausfuhrlizenzen, (b) Vorschriften im Zusammenhang mit der Verzollung (Ein- und Ausfuhrformalitäten, Zollklassifizierungen, Zollwertbestimmungen und Zollbeschwerdeverfahren) und (c) Vorschriften für die Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen. **623**

Nichttarifäre Handelshemmnisse aufgrund von **Ermessensentscheiden und Willkürakten**: Dazu zählen administrative Ein- und Übergriffe aufgrund von Ermessensentscheiden, geheimer Regierungsanweisungen und Schikanen durch die Verwaltung. Eine Klassierung solcher NTBs ist kaum möglich. Die Vielfalt dieser Maßnahmen weist vielmehr darauf hin, dass der menschlichen Fantasie keine Grenzen gesetzt sind, immer wieder neue Gesetzeslücken ausfindig zu machen, bestehende Vorschriften ad absurdum zu führen, bisherige Praktiken abzuändern und alte Bestimmungen neu zu interpretieren.

Bloße Empfehlungen, gezielte Werbung für Inlandprodukte und Inlandaktionen bereits als nichttarifäre Handelshemmnisse zu bezeichnen, ist eine Frage der begrifflichen Abgrenzung und des Ermessens. Die WTO verpflichtet die Vertragsparteien zur Durchsetzung und Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung im Bereich der staatlichen Zuständigkeit. Private Marketinganstrengungen, sofern sie nicht gegen Treu und Glauben und gegen die Vorschriften über den unlauteren Wettbewerb verstoßen, gelten aus der Sicht der WTO nicht als eigentliche Handelshemmnisse. **624**

Die erste GATT-Bestandsaufnahme der NTBs datiert vom Jahr 1968. Die rund 800 gemeldeten nichttarifären Handelshemmnisse wurden in fünf Gruppen gegliedert: Staatshandelsfragen, Verfahrensvorschriften über die Grenzabfertigung **625**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der Importe, Bestimmungen über Standards und technische Vorschriften, mengenmäßige Importbeschränkungen sowie Preisvorschriften.[533]

626 Im Jahr 1973 erstellte der Vorbereitungsausschuss der Tokio-Runde in Bezug auf die NTBs folgende Liste für die Handelsverhandlungen: (1) die handelsrelevanten Subventionen, (2) die Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben, (3) das öffentliche Beschaffungswesen, (4) die Zollwertberechnung, (5) die Standard- und Etikettenvorschriften, (6) die mengenmäßigen Handelsvorschriften zusammen mit den Embargo-, Exportbeschränkungs- und Lizenz-Vorschriften sowie (6) die administrativen Handelsbestimmungen. Obwohl grundsätzlich alle nichttarifären Handelshemmnisse aktuell seien, so der damalige Bericht über die Tokio-Runde, müssten die in der Liste aufgeführten Handelshemmnisse prioritär behandelt werden.[534]

627 Im Jahr 1979 haben die VERTRAGSPARTEIEN die Vereinbarung über Notifizierung, Konsultationen, Streitbeilegung und Überwachung beschlossen, auf dessen Grundlage das GATT-Sekretariat den Notifizierungskatalog erstellte und folgende Einteilung der nichttarifären Handelshemmnisse vorgenommen hat:[535]

- mengenmäßige Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz (Art. XII.4 und XVIII.12 GATT),
- Importrestriktionen über das Lizenzwesen,
- übrige mengenmäßige Importrestriktionen,
- übrige nichttarifäre Handelshemmnisse gemäß Inventar des GATT-Sekretariats,[536]
- Export von im Inland nicht zugelassenen Produkten,[537]
- notwendige Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gemäß Art. XX(b) GATT,
- Sicherheitsmaßnahmen gemäß Art. XXI GATT und
- Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft.

628 Neben diesen nichttarifären Handelshemmnissen sind der WTO-Verwaltung zu melden: Währungsmaßnahmen (Art. XV.8 GATT), Subventionen und Preisstützungen (Art. XVI.1 GATT), Staatshandelsmaßnahmen (Art. XVII.4 GATT), Maßnahmen zur staatlichen Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung (Art. XVIII GATT) und Schutzmaßnahmen (Art. XIX.2 GATT).[538]

---

533 GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 50.

534 GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 51.

535 GATT (1980), BISD 26th S, S. 210 ff.

536 GATT (1981), BISD 26th S, S. 18.

537 GATT (1983), BISD 29th S, S. 19.

538 Unter die Notifizierungspflicht fallen auch Konsultations- und Ausnahmebegehren (Art. XXII, XXIII, XXV und XXXI GATT), Integrationsmaßnahmen (Art. XXIV GATT) und Maßnahmen zur Präferenzierung der Entwicklungsländer (Art. XXXVII.2 GATT). Eine Zusammenstellung aller notifizierungspflichtigen Maßnahmen findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 278 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6.4.2 Die Bedeutung der NTBs

629 Bei Zöllen und zollgleichen Abgaben kann die Höhe der maximalen Belastung eines einzelnen Handelsguts dem Zolltarif und der bei der WTO hinterlegten Liste entnommen werden. Die Schwierigkeit der quantitativen Erfassung der Zollabgaben beginnt bei der Berechnung von Durchschnittswerten, weil die Ergebnisse je nach Einbezug oder Aussparung der Tarifzeilen mit Null- und Prohibitivzöllen unterschiedlich ausfallen. Dagegen **sind quantitative Angaben über die handelsmäßige Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse bereits beim einzelnen Produkt und bei der einzelnen Dienstleistung problematisch**. In der Literatur werden zum Abschätzen der Bedeutung der NTBs zwei Methoden angewandt: erstens die Produktzeilen-Methode, indem die Anzahl der von nichttarifären Handelshemmnissen betroffenen Produktpositionen ins Verhältnis zum Total der Produktpositionen gesetzt wird.[539] Die Produktgliederung erfolgt in der Regel gemäß der Produkteklassierung in den Zolltarifen. Bei den Dienstleistungen ist dieses Vorgehen wegen des Fehlens einer Dienstleistungsklassierung nicht möglich. Die zweite Methode besteht darin, dass die von den nichttarifären Handelshemmnissen betroffenen Positionen wertmäßig gewichtet und ins Verhältnis zum totalen Handelswert eines Landes oder des Welthandels gesetzt werden.[540] Da vor allem handelsmäßig wichtige Produkte wie Agrargüter, Textilien, Bekleidung, Fahrzeuge und Stahlerzeugnisse einen nichttarifären Schutz enthalten, sind die handelsmäßig gewichteten Werte in der Regel höher als jene der einzelnen Produktpositionen. Beide Methoden sagen aber in Wirklichkeit nur aus, welche Produkte und Handelsanteile von den NTBs in irgendeiner Art betroffen werden. Sie enthalten keine Aussage über das effektive Ausmaß der Handelsbenachteiligung. Ist beispielsweise eine administrative Formalität nur unbedeutend handelshemmend, wird ihr wegen der trotzdem getätigten Importe ein relativ großes Gewicht beigemessen. Wirkt sie prohibitiv, kommt ihr wegen der fehlenden Importe kein Gewicht zu.

630 Nach *Andrzej Olechowski* schützten die nichttarifären Handelshemmnisse Mitte der 1980er-Jahre zeilenmäßig etwa 15 und handelsgewichtet rund 18 Prozent des weltweiten Güterhandels. Überdurchschnittlich stark geschützt werden die Agrarprodukte und verarbeiteten Nahrungsmittel, im Durchschnitt liegen die Fahrzeuge und unter dem Durchschnitt die Textilien, die Bekleidung und die Stahlerzeugnisse.[541] Die Konzentration des nichttarifären Protektionismus auf einige wenige Branchen ist nach *A. Olechowski* deren Existenzgrundlage. Der Abbau dieses Schutzes wäre für die bevorzugten Gruppen mit einer derart starken

539 Die OECD spricht in diesem Zusammenhang von der «Frequency ratio». OECD (1996), Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Paris, S. 11 ff.

540 Die OECD verwendet die Bezeichnungen «Import coverage ratio» und «Import weighted indicator». OECD (1996), Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers, Paris, S. 11 ff.

541 *A. Olechowski* (1987), S. 123.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Einkommenseinbuße verbunden, dass sich die Lobbyisten mit allen Mitteln dagegen wehren würden.

631 Zu den nichttarifären Handelshemmnissen der Entwicklungsländer zählen in erster Linie die staatlichen Importkontrollen (bzw. Beschränkungen und Verbote). Tendenziell nehmen diese Kontrollen mit abnehmendem Pro-Kopf-Einkommen zu. Etwa zwei Drittel der Länder mit einem sehr niedrigen Einkommen kontrollieren mit wenigen Ausnahmen alle Importgüter, und Länder mit einem höheren Einkommen noch 30 bis 40 Prozent.[542]

6.4.3 Die nichttarifären Handelshemmnisse im Güterhandel

632 **Nach Art. XI GATT sind die nichttarifären Handelshemmnisse grundsätzlich zu beseitigen.** Von diesem Verbot darf abgewichen werden, erstens zur Behebung einer Mangelsituation, zur Förderung des Exportmarketings sowie zum Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei (Art. XI:2 GATT), zweitens aus Gründen der Zahlungsbilanz und des Zahlungsverkehrs (Art. XII und XV GATT) und drittens zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung (Art. XVIII GATT). Die folgenden Ausführungen erörtern zunächst das allgemeine Verbot der NTBs und treten anschließend auf einzelne Ausnahmen ein.[543]

6.4.3.1 Allgemeines Verbot

633 Nach Art. XI.1 GATT dürfen bei der Ein- und Ausfuhr von Gütern zwischen Vertragsparteien, außer Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen, anderweitige «Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen», weder erlassen noch beibehalten werden. **Art. XI GATT bezieht sich auf nichttarifäre Handelshemmnisse schlechthin** und erfasst auch die mengenmäßigen und wertmäßigen Handelsschranken, die Höchst- und Mindestpreisvorschriften, die Einforderung von Import- und Exportlizenzen, die administrativen Vorkehrungen sowie alle anderen Handelsauflagen und Schikanen, die ein Handelspartner beim Grenzübertritt der Ware vorschreiben und anwenden kann.[544] Die offene Aufzählung der Handelshemmnisse «in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen» verdeutlicht, dass damit alle

542 *A. Olechowski* (1987), S. 123 und 125.

543 Zu den Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz sowie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung vgl. Rz. 645 ff.

544 Ein Überblick über mögliche Handelshemmnisse – mit Beispielen aus der GATT-Streitschlichtung – findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 289 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

NTBs gemeint sind und nicht nur die mengenmäßigen Vorschriften, wie der Überschrift des Art. XI GATT entnommen werden könnte.[545]

634 Der Ausschuss für Marktzutritt des GATT-Rats hat am 1. Dezember 1995 die Formalitäten für das Notifizierungsverfahren der mengenmäßigen Beschränkungen gemäß Art. XI GATT beschlossen. Die Vertragspartner verpflichten sich, sämtliche mengenmäßigen Restriktionen, die sie am 31. Januar 1996 unterhielten, zu melden. Diese Notifizierung ist alle zwei Jahre zu wiederholen. Zu melden sind: die vollständige Beschreibung der von den mengenmäßigen Maßnahmen betroffenen Produkte und Zolltarifzeilen, die Darstellung der effektiven Beschränkung, die Begründung der GATT-Konformität, die Analyse der Auswirkungen auf den internationalen Handel und die Erläuterung der administrativen Vorgehensweise (im Sinne von mehr Transparenz). Das WTO-Sekretariat ist für die Veröffentlichung der gemeldeten Maßnahmen verantwortlich.[546]

6.4.3.2 Ausnahmen vom allgemeinen Verbot

635 **Ausgenommen** vom allgemeinen NTB-Verbot sind gemäß Art. XI GATT Maßnahmen zur Verhütung oder Behebung einer Mangelsituation, Maßnahmen zur Förderung des Exportmarketings sowie Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei.

636 Ausnahmen im Fall einer **Mangelsituation***:* Art. XI:2(a) GATT erlaubt die vorübergehende Anwendung von Ausfuhrverboten oder -beschränkungen, «um einen kritischen Mangel an Lebensmitteln oder anderen für die ausführende Vertragspartei wichtigen Waren zu verhüten oder zu beheben». Die Verbote und Beschränkungen sind «vorübergehend» anzuwenden, d.h. auf die Dauer der kritischen Verhältnisse zu beschränken. Die Worte «verhüten» und «beheben» weisen darauf hin, dass es nicht nur um die Beseitigung einer bestehenden, sondern ebenso um die Abwendung einer voraussehbaren oder befürchteten Krise geht. Das GATT bezieht sich somit auch auf vorsorgliche Maßnahmen. Von einem «kritischen» Mangel an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Waren ist die Rede, wenn der Landesbedarf an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Produkten zu bisher üblichen Bedingungen nicht mehr gewährleistet oder wegen höherer Auslandpreise ein Abfließen von lebensnotwendigen Gütern ins Ausland zu befürch-

545 Vgl. Panelbericht «Japan – Trade in Semi-Conductors» vom 4.5.1988, in: GATT (1989), BISD 35th S, S. 116 ff. und 153 ff., Ziff. 104 ff.; vgl. auch GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 287 f.

546 «Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions, adopted by the Council for Trade in Goods on 1 December 1995», WTO, G/L/59, 10 January 1996, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=100295,8140,7504,24647,5803&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash= (April 2024). Im Anhang der Entscheidung finden sich die in der Notifizierung verwendeten Abkürzungen. Ob dieser Formalismus viel zur Erhöhung der Transparenz beigetragen hat, darf hinterfragt werden.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ten ist.[547] Bei den «anderen wichtigen Waren» handelt es sich nach einer Interpretation aus dem Jahr 1947 vor allem um erschöpfbare *(«exhaustible»)* Rohstoffe,[548] was aber nicht zwingend gewerbliche und industrielle Produkte ausschließen muss. Eindrückliche Beispiele von Maßnahmen nach Art. XI.2(a) GATT sind das australische Exportverbot für Merino-Schafe in den 1940er-Jahren und die US-Exportbeschränkungen für Sojabohnen in den Siebzigerjahren. Die australische Regierung bezweckte mit dem Exportverbot von Merino-Schafen, den durch eine Dürre dezimierten Tierbestand zu halten.[549] Im gleichen Sinne kam es in den 1970er-Jahren zu den US-Exportrestriktionen für Sojabohnen. Die weltweite Zunahme des Fleischkonsums, teils einkommensbedingt, teils eine Folge der Konsumgewohnheiten, führte Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre zu einer steigenden Nachfrage nach Futtermitteln für die Tiermast. Diese Mehrnachfrage konzentrierte sich zunächst auf Fischmehl (eiweißhaltiges Futtermittel). Als 1973 der peruanische Fischfang und damit das Angebot von Fischmehl zurückging, wich die Nachfrage auf US-Sojabohnen aus. Die Angst der US-Regierung, die steigende Auslandnachfrage könnte – bei relativ niedrigen Lagerbeständen – eine gesicherte Inlandversorgung zu angemessenen Preisen infrage stellen, veranlasste sie im Juli 1973, ein Exportverbot zu verfügen. Dem Embargo folgte wenige Wochen später ein System der Exportbewilligungspflicht, das im September des gleichen Jahres wieder aufgehoben wurde.[550] Auch wenn diese Exportverbote Australiens und der USA auf Widerstand und Kritik in Europa und Japan stießen, war das Vorgehen GATT-konform – dies umso mehr, als die Exporterschwernisse wieder aufgehoben wurden, sobald der australische Tierbestand an Merino-Schafen das frühere Niveau erreicht hatten und die US-Versorgung mit Sojabohnen dank anderer Futtermittel und guter Ernteergebnisse gesichert war.

637 Ausnahmen zur Förderung des **Exportmarketings**: Art. XI.2(b) GATT erlaubt «Ein- und Ausfuhrverbote oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, die zur Anwendung von Normen oder Vorschriften über die Sortierung, die Einteilung nach Güteklassen und den Absatz von Waren im internationalen Handel notwendig sind». In Anlehnung an das Abkommen über technische Handelshemmnisse sind Normen (Standards) und Vorschriften als Bestimmungen über die Qualität, die Zusammensetzung des Produkts, die Sortimentszugehörigkeit usw. zu beachten. Normen haben den Charakter nicht verbindlicher Empfehlungen. Die Vorschriften sind verbindlich.

638 Bei der Interpretation und Anwendung der GATT-Bestimmung Art. XI.2(b) GATT stellt sich erstens die Frage nach dem Geltungsbereich und zweitens nach der Notwendigkeit. In den Genfer Verhandlungen zur Vorbereitung der Interna-

547 Vgl. GATT-Revisionsbericht vom 2., 4. und 5. März 1955 («Quantitative Restrictions») in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 191, Ziff. 73.

548 Vgl. UN (1947), Doc. E/PC/T/A/SR/40, S. 1 f.

549 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 297.

550 Vgl. *R. Senti* (1975), S. 9.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tionalen Handelsorganisation (ITO) herrschte die Meinung vor, Art. 20:2(b) Havanna-Charta (entspricht Art. XI:2(b) GATT) erfasse alle Marketingmaßnahmen *(«marketing regulations»)*. Darunter wären beispielsweise die australischen Butter-Exportlizenzen zur gleichmäßigeren Verteilung der Ausfuhrmengen über eine bestimmte Periode gefallen, weil diese Maßnahmen über die ganze Lizenzperiode den Export nicht kürzten oder einschränkten. Oder, um ein weiteres Beispiel zu nennen, die Bewirtschaftung der Agrarexporte, wenn die Lagerkapazitäten im In- und Ausland dem jeweiligen Angebot nicht entsprechen.[551] Eine abschließende Zusammenstellung der erlaubten und nicht erlaubten Maßnahmen ist weder möglich noch sinnvoll, denn je nach Umfeld kann eine Norm oder Vorschrift handelshemmend wirken oder nicht. Vielmehr ist im Sinne der Präambel des Abkommens über technische Handelshemmnisse die Notwendigkeit dieser Maßnahmen abzuklären.[552]

639 Grundsätzlich ist eine **Maßnahme «notwendig»**, wenn keine weniger GATT-widrigen Instrumente zur Erreichung des gleichen Ziels eingesetzt werden können[553] und die Zielsetzung als solche mit dem Sinn und Geist des GATT-Vertragswerks übereinstimmt. Der Bericht über die Neugestaltung des GATT im Jahr 1955 hält fest, dass die in Art. XI.2(b) GATT erwähnten Maßnahmen, die über das hinausgehen, was zur Anwendung der Normen und Vorschriften notwendig ist und eine unzumutbare Behinderung des Handels *(«unduly restrictive effect on trade»)* verursachen, mit der Zielsetzung des GATT eindeutig *(«clearly»)* unvereinbar sind.[554] So hat beispielsweise Ende der Achtzigerjahre das Panel im Streit zwischen den USA und Kanada über den Export von unverarbeitetem Hering und Lachs darauf hingewiesen, dass es nicht das Ziel des GATT sein kann, über Exportrestriktionen bei einem Produkt den Auslandabsatz eines anderen Produkts zu fördern. Kanada verbot den Export von unverarbeitetem Hering und Lachs mit dem Argument, ohne diese Maßnahme seien die kanadischen Fischverarbeiter nicht in der Lage, mit den ausländischen Anbietern von verarbeiteten Produkten zu konkurrieren. Würde eine solche Argumentation zugelassen, hätte das gemäß Panel zur Folge, dass jeder Import- oder Exportschutz zugunsten der heimischen Industrie rechtens wäre. Die in Art. XI.2(b) GATT gewährten Ausnahmen vom Verbot der Anwendung von nichttarifären Handelshemmnissen haben jedoch, so das Panel, allein der Verbesserung des Absatzes sowie des Beschaffungs- und Absatzmarketing dieses einen Produkts und nicht der Verbesserung der Absatzchancen und der Erhaltung oder Erhöhung des Marktanteils eines anderen Produkts zu dienen.[555]

---

551 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 298.

552 Vgl. Abkommen über technische Handelshemmnisse Rz. 1152 ff.

553 In Anlehnung an *A. Diem* (1996), S. 144.

554 GATT (1955), BISD 3rd S, S. 189 f.

555 Panelbericht «Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Hering and Salmon» vom 22.3.1988, in: GATT (1989), BISD 35th S, S. 98 ff. und 112 f. Ziff. 4.3; vgl. auch GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 298 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

640 In Art. XI.2(b) GATT werden Marketing-Maßnahmen angesprochen, die für einen reibungslosen internationalen Handel notwendig sind, die nicht durch weniger GATT-widrige Maßnahmen ersetzt werden können und der Grundidee des GATT nicht widersprechen.

641 Ausnahmen zum **Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei**: Die wohl bedeutendste Ausnahme vom Verbot der nichttarifären Handelshemmnisse betrifft die Einfuhr von Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei. Nach Art. XI.2(c) GATT sind Einfuhrbeschränkungen bei Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei in jeder Form erlaubt, wenn sie «zur Durchführung von staatlichen Maßnahmen erforderlich sind» und dazu beitragen,

- die Angebotsmengen gleichartiger oder substituierbarer Produkte auf dem Inlandsmarkt, sei es im Verkauf oder in der Produktion, zu reduzieren,
- die momentanen Überschüsse gleichartiger oder substituierbarer Produkte über kostenlose oder vergünstigte Abgaben an bestimmte Verbrauchergruppen zu beseitigen, oder
- die Produktion von tierischen Erzeugnissen, «die vollständig oder größtenteils von der eingeführten Ware unmittelbar abhängt», mengenmäßig zu beschränken. Diese Ausnahme setzt voraus, dass die Inlandproduktion relativ geringfügig ist.

642 Die Punkte zwei und drei sind inhaltlich Sonderfälle des ersten Punkts. Mit diesen Ausnahmen hat das GATT vor dem Agrarprotektionismus bzw. den Interessen der Agrarlobbyisten kapituliert.[556] Die GATT-Bestimmungen sind so angelegt, dass die Importbeschränkungen zu flankierenden Maßnahmen einer landwirtschaftlichen Binnenmarktpolitik mit Höchstpreisen und einer garantierten Absatzsicherung werden. Diese Regelung geht, wie *Jimmye S. Hillman* belegt,[557] auf Sektion 22 des «US-Agricultural Adjustment Act» von 1933 zurück, die Importbeschränkungen für Agrarprodukte zulässt, die Teil eines staatlichen Agrarprogramms sind.

643 Der Einsatz der nach Art. XI:2(c) GATT erlaubten Ausnahme-Maßnahmen ist an verschiedene Bedingungen geknüpft: (1) Das GATT lässt die Ausnahmen nur zu, wenn sie zur Durchsetzung der einheimischen Agrarpolitik notwendig sind, ohne dabei den Begriff der Notwendigkeit näher zu definieren. (2) Die Ausnahmeregeln müssen sich auf gleiche, gleichartige oder Ersatzprodukte beziehen.

---

556 *K.W. Dam* (1970), S. 257 ff.

557 *J.S. Hillman* (1996), S. 6. Art. XI:2(c) GATT hat Sektion 22 des US-Agrargesetzes von 1933 weitgehend übernommen, jedoch mit der Bedingung, dass die Importbeschränkungen zwingend an eine Einschränkung der Inlanderzeugung zu knüpfen sind. *J. S. Hillman* nimmt an, dass die fehlende Bereitschaft der USA, diese Kontrollbedingung zu akzeptieren, zur US-Forderung nach einem «Agrar-Waiver» geführt hat. *J. S. Hillman* spricht in diesem Zusammenhang von «the celebrated Section 22 waiver». *J.S. Hillman* (1993), Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective, in: Tulsa Law Journal, Vol. 28, Nr. 4, S. 765. Eine Darstellung der US- Gründe für einen «Waiver» findet sich in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 32 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Produktmäßig dürfen nur jene Importe mit Schutzmaßnahmen belegt werden, welche mit den einheimischen Produkte direkt oder indirekt konkurrieren. Die Formulierung «in jeglicher Form» bezieht sich, wie den Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XI GATT zu entnehmen ist, «auch auf wenig veredelte und noch verderbliche Erzeugnisse, die in unmittelbarem Wettbewerb mit dem frischen Erzeugnis stehen und bei unbehinderter Einfuhr die dem frischen Erzeugnis auferlegten Beschränkungen unwirksam machen könnten». (3) Der Hinweis auf die «Beschränkung der landeseigenen Angebotsmenge» besagt, dass eine Regierung nur Schutzmaßnahmen ergreifen darf, wenn sie gleichzeitig Maßnahmen zur landeseigenen Produktionsverminderung verhängt.[558] Als die USA im Jahr 1951 Schutzmaßnahmen für ihre Milchprodukte beschlossen, ohne gleichzeitig eine Produktionskürzung im eigenen Land vorzunehmen, betrachteten die VERTRAGSPARTEIEN des GATT diese Maßnahme als so schwerwiegend, dass sie die Niederlande gemäß Art. XXIII GATT zu entsprechenden Gegenmaßnahmen ermächtigten.[559] (4) Der Import von Agrargütern darf höchstens im gleichen Ausmaß wie die inländische Produktion eingeschränkt werden. Bei der Ermittlung dieses Verhältnisses ist auf den früheren Importanteil abzustellen. Dabei sind Schwankungen, die durch künstliche und GATT-widrige Maßnahmen verursacht werden, gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XI:2 GATT, letzter Satz, nicht zu berücksichtigen. (5) Eine Beschränkung der auslandabhängigen Produktion von tierischen Erzeugnissen ist nur erlaubt, wenn die Inlandproduktion einer Ware verhältnismäßig geringfügig ist. Eine nähere Präzisierung der «Geringfügigkeit» fehlt im Vertragstext. (6) Die Vertragspartei, die Handelsbeschränkungen erlässt, hat genaue Angaben über die zugelassene Gesamtmenge, über den Gesamtwert und über die Geltungsdauer der Beschränkungen zuhanden des WTO-Sekretariats und der WTO-M zu veröffentlichen.

644 Zu Art. XI.2(c) GATT gibt es eine breite GATT-Streitschlichtungspraxis. Interpretationsbedarf zeigte sich vor allem bei der Abgrenzung von Importrestriktionen und Importverboten, bei der Definition der Gleichheit und der Gleichartigkeit agrarischer Produkte, bei der Abklärung der Notwendigkeit von Maßnahmen und bei der Umschreibung des Begriffs des Angebotsüberschusses.[560] Seit dem Bestehen der WTO bzw. des WTO-Landwirtschaftsabkommens werden die Verletzungen des Art. XI.2(c) GATT stets auch nach der Rechtsgrundlage dieses Sonderabkommens beurteilt. Bekannte Fälle der WTO-Streitschlichtung, die sich auf Art. XI GATT und das Landwirtschaftsabkommen beziehen, sind die Klage der Vereinigten Staaten gegen Indien mit seinen rund 2700 Zollzeilen, die in Er-

558 *K.W. Dam* (1970), S. 259.

559 GATT (1953), BISD 1st S, S. 32 f.

560 Eine Zusammenfassung der wichtigsten Schiedsgerichtsverfahren zu Art. XI:2(c) GATT findet sich in GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 299 ff. Eine wertvolle Streitschlichtungsübersicht enthält auch: WTO (2012), WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995–2011, 2012 Edition, Genf.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gänzung zu den Zollabgaben auch Mengenbeschränkungen enthielten (Indien hat in Anerkennung der erfolgten Panel-Empfehlung die Mengenbeschränkungen auf den 1.4.2000 bzw. 1.4.2001 aufgehoben), die Klage der USA gegen japanische Quarantänevorschriften, die nach Ansicht der Vereinigten Staaten für viele Produkte zu undifferenziert und dadurch handelshemmend angewandt wurden (Japan hat im Sinne der Panel-Empfehlung am 14.1.2000 versprochen, mit den USA Konsultationen über die Neuordnung der Quarantänevorschriften zu führen), und die Klage Neuseelands gegen die EU bzw. Großbritannien wegen der EU-Butterklassierung, die eine bestimmte neuseeländische Buttersorte von dem Neuseeland zugesprochenen Importkontingent ausnahm (Neuseeland hat die Klage am 24.2.1999 zurückgezogen; eine Einigung zwischen den Parteien folgte am 11.11.1999).[561]

6.4.3.3 Ausnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz

645 In Abweichung von Art. XI GATT darf eine Vertragspartei nach Art. XII.1 GATT «zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zum Schutz ihrer Zahlungsbilanz Menge und Wert der zur Einfuhr zugelassenen Ware […] beschränken». Diese Ausnahme setzt voraus, dass die unmittelbare Gefahr einer bedeutenden Abnahme der Währungsreserven besteht oder die Währungsreserven sich auf einem sehr niedrigen Stand befinden. Die Anwendung von nichttarifären Handelshemmnissen zum Schutz der Zahlungsbilanz ist zudem verbunden mit der Verpflichtung, Zeitpläne für die Beseitigung der Einfuhrbeschränkungen zu erstellen, Konsultationen mit dem Zahlungsbilanzausschuss zu führen usw. Weitere Ausführungen zu den Ausnahmebestimmungen finden sich im Kapitel über den Schutz der Zahlungsbilanz.[562]

6.4.3.4 Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer

646 Die in Art. XII GATT zugelassenen Ausnahmen vom Verbot der nichttarifären Handelshemmnisse zum Schutz der Zahlungsbilanz werden in Art. XVIII.9 GATT zugunsten der Entwicklungsländer wiederholt und erweitert: «Zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zur Sicherung angemessener Reserven für die Durchführung ihres wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms kann eine Vertragspartei […] das allgemeine Niveau ihrer Einfuhren regeln, indem sie Menge oder Wert der zur Einfuhr zugelassenen Waren beschränkt.» Einfuhren dürfen reduziert werden, «um der drohenden Gefahr einer bedeutenden Abnahme (der) Währungsreserven vorzubeugen oder eine solche Abnahme aufzuhalten, oder

561 Die Bestellung dieser drei Panels erfolgte am 18.11.1997.

562 Vgl. Rz. 820 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

um (die) Währungsreserven, falls diese unzureichend sind, in maßvoller Weise zu steigern».[563]

6.4.3.5 Nichtdiskriminierende Anwendung der mengenmäßigen Beschränkungen

Art. XI GATT ist in Verbindung mit Art. XIII GATT zu verstehen. Ziff. 1 des Art. XIII GATT hält einleitend fest, dass im Handel mit einer Vertragspartei keine Verbote oder Beschränkungen angewendet werden dürfen, «es sei denn, dass die Einfuhr einer gleichartigen Ware aus dritten Ländern oder die Ausfuhr einer gleichartigen Ware nach dritten Ländern entsprechend verboten oder beschränkt wird».[564] **647**

Art. XIII.2 GATT zählt die Bedingungen für den Einsatz von Einfuhrbeschränkungen auf. Vorerst ist eine Streuung des Handels mit dieser Ware anzustreben, «die soweit möglich den Anteilen entspricht, welche ohne solche Beschränkungen voraussichtlich auf die verschiedenen Vertragsparteien entfallen würden». Unter dieser Voraussetzung sind folgende Bedingungen zu beachten: (1) Falls es möglich ist, gilt es, Kontingente festzusetzen, welche die Gesamtmenge der zugelassenen Einfuhren umfassen (evtl. nach Lieferländern aufgeteilt). Die Höhe dieser Kontingente ist zu veröffentlichen. (2) Ist die Festsetzung von Kontingenten nicht durchführbar, sind Einfuhrlizenzen oder Einfuhrbewilligungen zu erteilen. (3) Ist eine einvernehmliche Aufgliederung der Kontingente, der Einfuhrlizenzen und der Einfuhrbewilligungen auf die Liefer- und Bezugsländer nicht möglich, sind die zugeteilten Ländermengen so zu berechnen, dass sie «ihrem Verhältnis an der mengen- oder wertmäßigen Gesamteinfuhr dieser Ware während einer früheren Vergleichsperiode entsprechen». Außerdem sind keine Bedingungen und Formalitäten einzuführen, die eine volle Ausnutzung der Kontingente verhindern. **648**

Die Vertragsparteien, die mengenmäßige Beschränkungen anwenden, sind aufgefordert, den interessierten Liefer- und Abnehmerländern entsprechende Informationen und Auskünfte zu erteilen. **649**

6.4.4 Die nichttarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich

Zum Schutz von landeseigenen Dienstleistungen und ihren Erbringern besteht die Gefahr, dass die WTO-M nichttarifäre Handelshemmnisse in Form von administrativen Erschwernissen, staatlichen Konzessionen und Lizenzen, Berufszu- **650**

563 Über die einzelnen Bestimmungen der in Art. XVIII GATT aufgeführten Ausnahmen orientiert das Kapitel über die Sonderbestimmungen des GATT zugunsten der Entwicklungsländer. Vgl. Rz. 709 ff.

564 Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 305 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lassungsbestimmungen, Sonderabgaben sowie Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsvorschriften usw. verfügen.[565]

651 Die Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse im internationalen Handel mit Dienstleistungen kann – im Gegensatz zu jener der Zölle im Güterhandel – quantitativ nicht oder nur näherungsweise bemessen werden. Aber die Tatsache, dass viele Länder, die für eine Neuordnung des Dienstleistungshandels eintreten, sich nicht für eine kurzfristige Liberalisierung dieses Handelsbereichs im Sinne der GATT-Ordnung entschließen wollen, zeigt, wie sehr die Handelspartner am bestehenden Dienstleistungsschutz an der Grenze interessiert sind und welch große Bedeutung sie dem gegenwärtig geltenden nichttarifären Protektionismus und der nationalen Handlungsfreiheit beimessen.[566]

652 Das Dienstleistungsabkommen verdeutlicht, wie die WTO nichttarifäre Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich auf längere Sicht zu beseitigen versucht. In der Präambel des Dienstleistungsabkommens findet sich der Wunsch, das Wirtschaftswachstum über eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels zu fördern. Nach Art. II GATS haben die Vertragsparteien das Prinzip der Meistbegünstigung zu achten, es sei denn – hier weicht das GATS vom GATT ab – ein Vertragspartner berufe sich auf in Kraft stehende **«Negativlisten»**. Die Ausnahmen sollen grundsätzlich einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten. Die Vertragsabsicht geht dahin, das Prinzip der Meistbegünstigung im Verlauf der Zeit bestmöglich zu verwirklichen. Zur Verbesserung der Markttransparenz verlangen Art. III und IV GATS von allen Partnerstaaten, die bestehenden nichttarifären Handelshemmnisse zu veröffentlichen und Informationsstellen zugunsten der Entwicklungsländer einzurichten. Die Art. V und V^{bis} GATS erlauben den Partnerstaaten die Bildung von Freihandelsräumen im Dienstleistungs- und ganz besonders im Bereich des Arbeitsmarkts, analog zu den Freihandelsräumen im Gütermarkt gemäß Art. XXIV GATT. «In Bereichen, in denen spezifische Bindungen übernommen werden, stellen die Mitglieder sicher», so Art. VI GATS, «dass alle allgemein geltenden Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen, angemessen objektiv und unparteiisch angewendet werden.» Die GATT-Partner haben rechtsprechende, schiedsrichterliche oder administrative Instanzen zur Überprüfung von Entscheidungen der Behörden mit Auswirkungen auf den Handel mit Dienstleistungen einzusetzen. Art. VII GATS ermächtigt jedes Partnerland, «die Ausbildung oder Berufserfahrung, Voraussetzungen, Lizenzen oder Zulassungen eines bestimmten Landes an(zu)erkennen» und mit einem anderen Land bilaterale Vereinbarungen und Absprachen zu treffen. Analog zu Art. XIX GATT ermächtigt das GATS in Art. X das Ergreifen sogenannter Notstandsmaß-

565 Zur begrifflichen Abgrenzung der Dienstleistungen und den in diesem Handelsbereich angewandten nichttarifären Handelshemmnisse vgl. Teil 6 (Rz 1249 ff.).

566 Die Ministererklärung vom 20.9.1986 hielt fest: «Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services […].» GATT (1987), BISD 33rd S, S. 28.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nahmen, um unter bestimmten Voraussetzungen bereits gewährte Zugeständnisse zurückzunehmen. Art. XII, XIV und XIV^{bis} GATS erlauben nichttarifäre Handelshemmnisse zum Schutz der Zahlungsbilanz, der öffentlichen Sicherheit, des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie aus Sicherheitsgründen. Nicht angewendet werden muss das Prinzip der Meistbegünstigung im Bereich der öffentlichen Beschaffung von Dienstleistungen.

Besondere und vom GATT abweichende Regelungen gelten nach Art. XVI **653**
bis XVIII GATS für die Öffnung des Markts (Marktzutritt) und die Inlandgleichbehandlung. Der freie Marktzutritt und das Inländerprinzip bilden im Dienstleistungsbereich keine für alle Vertragspartner gleichermaßen geltenden Grundverpflichtungen. Jeder GATS-Partner führt in einer «Positiv-Liste» auf, welchen Dienstleistungen er freien Marktzutritt und Inlandgleichbehandlung gewährt.

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, wie im Dienstleistungsbereich **654**
eine Ordnung im Entstehen ist, die längerfristig auf einen Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse abzielt, sich zurzeit aber wegen des Widerstands einzelner Partner auf ein «Einfrieren» des Status quo beschränkt.

7 Die Stellung der Entwicklungs- und Reformländer

Die GATT-Geschichte begann in den 1940er-Jahren mit zwölf Industriestaaten, **655**
zehn Entwicklungsländern und einem Staatshandelsland. Heute (Frühjahr 2024) zählt die WTO 166 Mitglieder, 37 Industriestaaten und 129 Entwicklungs- und Reformländer,[567] wobei eine **genaue Abgrenzung** zwischen Industrie- und Nicht-Industriestaaten sowie zwischen Entwicklungs- und Reformländern schwierig ist und **von der WTO nicht vorgenommen wird**. Trotz der zahlenmäßig starken Vertretung der Entwicklungsländer entfallen rund vier Fünftel des von der WTO abgedeckten Güter- und Dienstleistungshandels auf die Industriestaaten. Dies veranlasst nicht selten zur *Aussage*, die WTO sei, wie seinerzeit das GATT, von den Industriestaaten für die Industriestaaten gemacht worden, eine Organisation, welche die Interessen der multinationalen Konzerne wahre und auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer nicht oder nur am Rande Rücksicht nehme: *«GATT was designed, primarily, for a market-oriented economic System.»*[568]

Der folgende Abschnitt geht den Fragen nach, wie die Anliegen der Entwick- **656**
lungsländer im Verlauf der Zeit im GATT und in der WTO wahrgenommen wur-

567 Die Begriffe «Entwicklungsland», «Drittweltland», «wirtschaftlich schwacher Staat» und «Nicht-Industriestaat» werden in den folgenden Ausführungen ohne Werturteil synonym verwendet. Die Reform- oder Transformationsländer sind jene ehemaligen Staatshandelsländer des Sowjetblocks, die auf einen marktwirtschaftlichen Kurs umgeschwenkt sind.

568 UNCTAD (1983), UNCTAD VI, Doc. TD/274, Belgrad.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den und welche Sonderstellung diese Handelspartner im heutigen WTO-Vertragswerk einnehmen.

7.1 Die schrittweise Integration der Entwicklungsländer

657 Die **gegenwärtige Stellung** der Entwicklungsländer in der WTO ist das **Ergebnis jahrelanger Auseinandersetzungen**. Die Verhandlungen nahmen in den 1940er-Jahren ihren Anfang, als der Nord-Süd-Gegensatz im Rahmen der vorgesehenen Welthandelsordnung zur Diskussion stand. Weitere Etappen waren der Haberler-Bericht in den 1950er-Jahren und die auf diesem Bericht aufbauende Erweiterung des GATT-Vertrags in den 1960er-Jahren. In den folgenden Jahren kam es zum Allgemeinen Präferenzenzsystem und zur Ermächtigungsklausel und zu Beginn der 1990er-Jahre zu den in der Uruguay-Runde zugestandenen Sonderrechten.

7.1.1 Der Nord-Süd-Konflikt

658 Die ersten beiden US-Vorschläge zur Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) verfolgten das Ziel, über eine verstärkte Zusammenarbeit im Außenhandel und den Abbau der bestehenden Handelshemmnisse die wirtschaftliche Entwicklung aller Teilnehmerländer, auch jene der Entwicklungsländer, zu fördern und zu stärken. Auf die spezifischen Belange der Nicht-Industriestaaten traten die Vorschläge jedoch nicht ein.

659 Zur ersten Auseinandersetzung zwischen «Nord» und «Süd» kam es an der Londoner Konferenz 1946. Dabei ging es den Konferenzteilnehmern, wie *John H. Jackson* festhält, weniger um Freihandel oder Protektionismus und Nationalismus oder Internationalismus, sondern um die Verteidigung und Stärkung der landeseigenen Wirtschaftsinteressen. Die Industriestaaten verlangten möglichst offene Exportmärkte für ihre gewerblichen und industriellen Produkte bei gleichzeitigem Schutz der eigenen Landwirtschaft. Die Entwicklungsländer kämpften für die Öffnung der Agrarmärkte im Ausland und den Schutz der noch jungen Inland-Industrie.[569] Schließlich beauftragte die Londoner Konferenz eine Arbeitsgruppe, ein Sonderkapitel über die Belange der Entwicklungsländer zu verfassen. Im Mittelpunkt der Diskussion standen die Fragen der Zulässigkeit von mengenmäßigen Importrestriktionen zum Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei (Standpunkt der Industriestaaten) und der Erlaubnis von mengenmäßigen Schutzmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer (Begehren der Entwicklungsländer). Die damals als «Dritte Welt» bezeichneten Länder waren nicht in der Lage, ihre Anliegen durchzusetzen und mengenmäßige Importrestriktionen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu erwirken.[570]

---

569 Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 628 ff.

570 Kap. III der Havanna-Charta.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

An der **1947 in Lake Success** durchgeführten Konferenz einigten sich die Verhandlungsdelegationen darauf, einen Teil des ITO-Entwicklungskapitels als **Art. XVIII** in den GATT-Text aufzunehmen.[571] Es handelte sich um die Zollschutzerlaubnis beim Aufbau eines bestimmten Wirtschaftszweigs und die Gewährung mengenmäßiger Restriktionen aus Zahlungsbilanzgründen. **660**

Die Entwicklungsländer erachteten die angebotene Lösung weder mit Blick auf eine künftige ITO noch in Bezug auf den GATT-Entwurf als ausreichend und forderten weitere Verhandlungen. Die Fortsetzung der Gespräche fand im gleichen Jahr in Genf statt. Die Industriestaaten verlangten für das Ergreifen von Schutzmaßnahmen zugunsten entwicklungsfähiger und förderungswürdiger Industrien die Zustimmung der ITO bzw. des GATT. Die Entwicklungsländer misstrauten diesem Erlaubnisvorbehalt durch ein Organ, das sich aus «unsympathetic industrialized members» zusammensetze und den wirtschaftlich schwächeren Staaten naturgemäß nicht gewogen sei. Die Schutzmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer müssten auch ohne vorherige Zustimmung durch die ITO bzw. das GATT angewendet werden dürfen. **661**

Die Drohung wichtiger Nicht-Industriestaaten wie der Volksrepublik China, Indiens und Libanons, die am 21. November 1947 eröffnete Konferenz von Havanna zu verlassen, falls die Interessen der Entwicklungsländer nicht stärker berücksichtigt würden, brachte die Verhandlungen in Schwierigkeiten. Um das Aufkommen einer Krise zu verhindern, befasste sich ein separater Ausschuss mit dem Thema der Entwicklungsfragen. Der von diesem Ausschuss vorgelegte Vorschlag fand letztlich die Zustimmung der Verhandlungspartner und wurde 1948 in der zweiten Session des GATT von 1948 als Art. XVIII in das GATT-System aufgenommen. Die neue Fassung hielt zwar beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen am Prinzip der GATT-Zustimmung fest, gewährte aber den Entwicklungsländern Ausnahmen für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten gemäß Art. XII und XIV GATT. Da die Entwicklungsländer unter ständigen Zahlungsbilanzdefiziten litten, gewährte ihnen diese Neuregelung einen relativ breiten Freiraum. **662**

Bei der **Revision des GATT im Jahr 1955** stand Art. XVIII des Abkommens erneut zur Diskussion. Das bisherige Konzept der Entwicklungsmaßnahmen wurde in dem Sinne umformuliert, dass die wirtschaftliche Entwicklung mit der Zielsetzung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens übereinzustimmen hatte. Diese (etwas konstruierte) Fassung ließ jedoch den Schluss zu, dass analog zu Art. XIX GATT ein Land immer dann ohne vorherige Zustimmung Schutzmaßnahmen ergreifen darf, wenn Importe die eigene Wirtschaft ernsthaft schädigen oder bedrohen. **663**

Art. XVIII GATT leistete anfänglich ohne Zweifel einen Beitrag zur Lösung des Nord-Süd-Konflikts, vermochte aber ein weiteres Auseinanderdriften der Wirtschaft der Industrie- und Nicht-Industriestaaten nicht zu verhindern. Auch erwies **664**

571 Art. XVIII GATT entspricht Art. 13 der Havanna-Charta.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sich die in der Session von 1955 verfolgte Strategie als Fehlschlag, mit zusätzlichen Kapitalströmen die Wirtschaft der schwächeren Staaten in dem Maße zu beleben, dass mengenmäßige Importrestriktionen sich erübrigten.[572]

7.1.2 Erste Lösungsvorschläge

665 Um die Entwicklungsdiskussion zu vertiefen, beschlossen die VERTRAGSPARTEIEN im Jahr 1957, den internationalen Handel einer eingehenden Analyse zu unterziehen. Der Auftrag ging an eine Expertengruppe unter der Leitung von *Gottfried Haberler:*[573]

> «Taking note of the concern expressed in the course of this examination regarding certain trends in international trade, in particular the failure of the trade of less developed countries to develop as rapidly as that of industrialized countries […] the CONTRACTING PARTIES decide: that there shall be an export examination of past and current international trade trends and their implications, with special reference to the factors referred to above.»[574]

666 Der **1958** vom GATT veröffentlichte **Haberler-Bericht**[575] unterschied im Rohstoffhandel zwischen kurz- und langfristigen Exporterlöseinbrüchen. Nach Ansicht der Experten waren die kurzfristigen Erlösausfälle Ende der 1950er-Jahre die Folge der sinkenden Rohstoffpreise und nicht das Ergebnis abnehmender Exportmengen. Der Preisdruck wiederum rühre von der damaligen Nachfrageverflachung in Nordamerika und Westeuropa her. Die sinkenden Preise auf dem Rohstoffmarkt bewirkten bei gleichzeitig anziehenden Preisen für gewerbliche und industrielle Importprodukte insgesamt eine Verschlechterung der «Terms of Trade» zulasten der Entwicklungsländer.

667 Der Bericht wies zudem auf die Versechsfachung der Exporterlöse der Erdölstaaten während der Jahre 1928 bis 1955 hin, gegenüber einer Zunahme von 40 Prozent bei agrarischen Rohstoffen und 15 Prozent bei tropischen Nahrungsmitteln. Diese Entwicklung erkläre die besorgniserregende Zahlungsbilanzsituation der nicht erdölexportierenden Entwicklungsländer.

668 Aufgrund des Haberler-Berichts lancierten die VERTRAGSPARTEIEN des GATT im November 1958 ein Programm zugunsten der Drittweltstaaten.[576] Zur Diskussion standen drei Vorschläge: (1) die Möglichkeit eines weiteren Zollabbaus, (2) die Reduktion von nichttarifären Handelshemmnissen und die Verbes-

572 Vgl. GATT (1955), BISD 3rd S, S. 49.

573 Die Experten waren: *Oliveira Campos* (Nationalbank Brasilien), *Gottfried Haberler* (Harvard Universität), *James Mead* (Universität Cambridge) und *Jan Tinbergen* (Institut für Wirtschaftsstudien, Rotterdam).

574 GATT (1958), BISD 6th S, S. 18.

575 Haberler-Bericht, Kurztitel für: GATT (1958), Trends in International Trade, A Report by a Panel of Experts, Genf.

576 GATT (1958), BISD 7th S, S. 27 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

serung der Einkommensbeihilfen zum Schutz der Landwirtschaft sowie (3) die Beseitigung anderer Handelshemmnisse, welche die Exporterlöse der Entwicklungsländer beeinträchtigten.

Drei Ausschüsse bearbeiteten diese Vorschläge. Der erste Ausschuss klärte **669** die Möglichkeit der Durchführung einer neuen Handelsrunde ab. Der zweite untersuchte den in den einzelnen Ländern herrschenden Agrarprotektionismus und seine Auswirkungen auf den internationalen Handel. Der dritte Ausschuss befasste sich mit den Exporterlösen der Entwicklungsländer und ihren Verbesserungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten gingen in die fünfte Handelsrunde des GATT (Dillon-Runde) ein.

7.1.3 Teil IV des GATT

Die mageren Ergebnisse der Dillon-Runde (1961–62), die Forderung der Nicht- **670** Industrieländer nach Zollpräferenzen[577] veranlassten die 1963 im Rahmen des GATT tagenden Minister

> «(to recognize) the need for an adequate legal and institutional framework to enable the Contracting Parties to discharge their responsibilities in connexion with the work of expanding the trade of less-developed countries.
>
> The Ministers of the less-developed countries and of the EEC recognized that there was urgent need for an amplification of the objectives and for revision of the principles and rules of the General Agreement […].»[578]

Der für die Vertragsrevision verantwortliche Ausschuss schlug im folgenden Jahr **671** vor, die Entwicklungsfragen im Rahmen des GATT anzugehen.[579] Der in der Folge erarbeitete Vertragstext wurde an der Sonderministertagung im Jahr 1964 verabschiedet und trat am **27. Juni 1966 als Teil IV des GATT (Art. XXXVI–XXXVIII GATT)** unter dem Titel **«Handel und Entwicklung»** für jene Vertragsparteien in Kraft, die das im Februar 1965 aufgelegte Protokoll unterzeichnet hatten.[580]

Der IV. Teil des GATT gliedert sich in drei Abschnitte: Der erste Abschnitt **672** (Art. XXXVI GATT) bestätigt im Sinne einer Präambel die Dringlichkeit einer speziellen Handelsregelung zugunsten der Entwicklungsländer. Um die Entwicklungsländer am Welthandel teilhaben zu lassen, seien besondere Anstrengungen erforderlich. Die Industriestaaten hätten gegenüber den Entwicklungsländern auf die **Reziprozität** zu verzichten. Der zweite Abschnitt (Art. XXXVII GATT) for-

577 Vgl. nächsten Abschnitt über die Präferenzen.

578 GATT (1964), BISD 12th S, S. 45.

579 «Committee on the Legal and Institutional Framework of GATT in Relation to Less-Developed Countries».

580 Teil IV des GATT ist der einzige Vertragsteil des GATT mit einem eigenständigen Titel. Nicht unterzeichnet haben das Protokoll Frankreich, Gabun, Nicaragua, Senegal und Südafrika.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

dert die Industrieländer auf, im «**größtmöglichen Umfang**, d.h. soweit nicht zwingende Gründe […] dem entgegenstehen», von einer unangemessenen Zolleskalation abzusehen und die Zölle, die nichttarifären Handelshemmnisse und die Steuern nicht zulasten der Entwicklungsländer anzuheben. Der dritte Abschnitt (Art. XXXVIII GATT) schließt mit einer Aufzählung von gemeinsamen Maßnahmen wie zum Beispiel der Verbesserung des Marktzutritts für Grundstoffe zugunsten der Entwicklungsländer und der geeigneten Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

7.1.4 Das Allgemeine Präferenzsystem und die Ermächtigungsklausel

673 Der **IV. Teil des GATT** hat **Entwicklungsländer handelspolitisch nicht wesentlich besser gestellt**. Viele Probleme wie die Präferenzierung der Handelsgüter aus den Nicht-Industriestaaten, der Abbau des Agrarprotektionismus in den Industrieländern, die Öffnung des Arbeitsmarkts zugunsten der Entwicklungsländer usw. sind in den neuen Vertragsbestimmungen nicht angesprochen worden. Zudem wurden die in Teil IV des GATT aufgeführten Verpflichtungen durch Ausnahmen unterlaufen und entpuppten sich als politische Leerformeln.[581]

674 Bereits während der Ausarbeitung des Teils IV des GATT verlangten mehrere Nicht-Industrieländer (u.a. Brasilien, Chile und Indien) eine Neufassung des Art. I GATT, um in Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip eine Präferenzierung der wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten zu ermöglichen.[582] Gleichzeitig verstärkten die Entwicklungsländer den Druck auf die Industriestaaten, die Präferenzierung zugunsten der Dritten Welt allgemein und nicht fallweise zu regeln. Die **Forderung nach Präferenzen** zu Gunsten der Entwicklungsländer hält ***Raúl Prebisch***, Generalsekretär der UNCTAD während der Jahre 1964 – 1960, in seiner Veröffentlichung **«Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary General of the UNCTAD» von 1964** fest.[583] Die Hilfe der Industrieländer zu Gunsten der Entwicklungsländer habe über die Öffnung ihrer Märkte und die Gewährung von Präferenzen zu erfolgen. Ohne Starthilfe seien die Entwicklungsländer nicht in der Lage, sich auf den Weltmärkten zu behaupten. Den an der UNCTAD I im Jahr 1964 vorgetragenen Präferenzen stimmte vier Jahre später die UNCTAD II in Neu-Delhi zu. Gleichzeitig begannen mehrere Industriestaaten, wie zum Beispiel Australien, nationale Präferenzgesetze auszuarbeiten. Um das Ausbrechen einzelner Länder aus dem GATT-Recht zu verhindern, gewährte das GATT spezifische Ausnahmen («Waiver»),[584] ohne sich auf

581 Die Revision des Abschnitts 7.1.4 basiert auf Kp. 3.6.1 des Lehrbuchs: *R. Senti* (2014), S. 55 ff.

582 Zum geschichtlichen Verlauf der Präferenzfrage vgl. *A.A. Yusuf* (1980), S. 488 f.

583 *R. Prebisch* (1964), S. 34 ff. Vgl. *R. Senti* (2022), S. 118 ff.

584 Vgl. GATT (1966), BISD 14th S, S. 23.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

eine allgemeingültige Regelung der Präferenzen im GATT zu einigen. Und im Hinblick auf eine gesamtheitliche Lösung erarbeitete die UNCTAD einen eigenen Vorschlag zur Schaffung eines «Allgemeinen Präferenzsystems» («Generalized System of Preferences», GSP).[585] Das GATT erwog drei Alternativen: (1) die fallweise Gewährung von Ausnahmebewilligungen in Form von «Waiver», (2) die Aufnahme von Präferenzbestimmungen in das GATT-Vertragswerk und (3) die Regelung der erlaubten Präferenzierung über eine einstimmige Erklärung («unanimous declaration»).[586] Am **25. Juni 1971** entschieden sich die GATT-Partner für das «**Allgemeine Präferenzsystem» (GSP)** und damit über die Gewährung von «Waiver». Das GSP billigte den GATT-Vertragsparteien das Recht zu, im Handelsverkehr mit Entwicklungsländern von der Meistbegünstigungspflicht abzuweichen und Präferenzen für einen Zeitraum von zehn Jahren anzubieten. Die gewährten Konzessionen waren den VERTRAGSPARTEIEN zu melden und konnten von Drittparteien bei vermutlich ungerechtfertigten Benachteiligungen dem GATT zur Überprüfung vorgelegt werden.[587]

675 Die **1971 getroffene «Waiver»-Lösung** erwies sich weder für die Industriestaaten noch die Entwicklungsländer als zufriedenstellend. Sie bot den Handelspartnern **keine längerfristige Rechtssicherheit**. Vor diesem Hintergrund kam mehr und mehr die Überzeugung auf, die Position der wirtschaftlich schwächeren Staaten über eine grundsätzliche Ausnahme von der Meistbegünstigungspflicht, im Sinne des Vorschlags von *Prebisch*, zu verbessern. Eine «Framework Group» verfasste gegen den Widerstand mehrerer GATT-Vertragspartner den Vorschlag einer **allgemeinen «Ermächtigungsklausel» («Enabling Clause»)**,[588] dem die VERTRAGSPARTEIEN am 28. November 1979 zustimmten.[589] Die Ermächtigungsklausel erlaubt den Industriestaaten, den Entwicklungsländern unbefristete Präferenzen zu gewähren, unter der Voraussetzung, dass die Präferenzen zwischen den Entwicklungsländern nicht diskriminieren.[590]

---

585 UNCTAD, Agreed Conclusions of the Special Committee on Preferences, Doc. TD/B/330, 1. Teil.

586 Eine Analyse dieser drei Alternativen findet sich in: *H.G. Espiell* (1974), S. 341 ff.

587 Der Entscheid über «Generalized System of Preferences» ist veröffentlicht in: GATT (1972), BISD 18th S, S. 24 ff.

588 Vgl. Darstellung der Argumente für und gegen die Ermächtigungsklausel in: *H.G. Espiell* (1974S. 341 ff.; *A.A. Yusuf* (1980), S. 491 ff.

589 Vgl. Rz. 161, 682.

590 Vgl. 2. Absatz der Ermächtigungsklausel i.V.m. 3. Absatz der Präambel des GSP. Im Präferenzenstreit zwischen Indien und der EU von 2004 entschieden Panel und Appellate Body, dass Präferenzen, die an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind, allen Entwicklungsländern gewährt werden müssen, welche diese Bedingungen erfüllen. Vgl. Streitfall WTO, DS246.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.1.5 Entwicklung und Uruguay-Runde

676 Obwohl der Anstoß zu einer neuen GATT-Runde nicht von den Entwicklungsländern ausging, **fanden die Entwicklungsfragen in der Uruguay-Runde große Beachtung**. Auch die Wahl von Punta del Este in Uruguay als Eröffnungsort der Verhandlungen (Offerten lagen ebenso von Kanada mit Montreal und der EG mit Brüssel vor) war eine bewusste Geste zugunsten der Entwicklungsländer. Der Grund dieser Neuausrichtung mag neben politischen Überlegungen und ernsthaften handelspolitischen Problemen die damals **starke Verschuldung dieser Länder** und deren Rückwirkungen auf die Wirtschaft der Industriestaaten gewesen sein.[591] Die Ministererklärung vom 20. September 1986 zur Lancierung der Uruguay-Runde griff diesen Sachverhalt auf und sprach von den «nachteiligen Auswirkungen der andauernden finanziellen und monetären Instabilität in der Weltwirtschaft, der Verschuldung zahlreicher weniger entwickelter Vertragsparteien und der Wechselbeziehungen zwischen Handel, Währung, Finanzen und Entwicklung». Das Ziel der Verhandlungen soll eine stärkere Liberalisierung und Ausweitung des Welthandels insbesondere zum Nutzen der «weniger entwickelten Vertragsparteien» sein. Die Minister sicherten den Entwicklungsländern zu, die in der Ermächtigungsklausel von 1979 zugestandene Bevorzugung beizubehalten und beim Abbau der Zölle und der nichttarifären Handelshemmnisse auf Gegenleistungen der Dritten Welt zu verzichten. In den künftigen Verhandlungen sei den Handelsbereichen tropische Erzeugnisse, Textilien und Bekleidung, Agrarerzeugnisse und Dienstleistungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.[592]

677 Im Beschluss vom 15. Dezember 1993 unterstrichen die Minister, «dass die am wenigsten entwickelten Länder […] nur in dem Maße Verpflichtungen und Zugeständnisse eingehen müssen, wie sie mit ihrer eigenen Entwicklung, den Finanz- und Handelsbedürfnissen sowie ihren verwaltungstechnischen und institutionellen Fähigkeiten vereinbar sind». Auch sollen die in den verschiedenen Abkommen aufgestellten Regeln «in einer flexiblen und unterstützenden Weise Anwendung finden».[593] Neben diesem Minister-Grundsatzbeschluss kam es zu **keinen weiteren Sondervereinbarungen** zugunsten der Nicht-Industrieländer. Ihre Interessen fanden lediglich **in den bestehenden Abkommenstexten in Form explizit erwähnter Ausnahmen** Berücksichtigung. Im Bereich der tropischen Produkte stand die Zollreduktion im Vordergrund. Im Textilhandel ging es um die Beseitigung der mengenmäßigen Importquoten (z.T. auch gegen den Widerstand jener Länder, die über solche Quoten verfügten). Im Agrarsektor setzten sich die Entwicklungsländer für eine weitere Öffnung der Absatzmärkte in den Industrie-

591 Über das Ausmaß der Verschuldung der Länder der Dritten Welt in den 1970er- und 1980er-Jahren vgl. IMF, Annual Report, Washington DC.

592 Teil I, A, B und D und Teil II der Ministererklärung vom 20.9.1986.

593 Beschluss der Minister über Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder vom 15.12.1993, Ziff. 1 und Ziff. 2(iii), veröffentlicht in: WTO, The Legal Texts, S. 440 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

staaten ein. Ferner verlangten die Länder der Dritten Welt die Beibehaltung der Präferenzierungsmöglichkeiten. Schließlich wehrten sie sich gegen einen selektiven Einsatz der Schutzklausel und gegen sogenannte «freiwillige» Selbstbeschränkungsabkommen. Die Industrieländer wiederum konzentrierten ihre Anstrengungen auf die Liberalisierung der Produktbereiche mit hoher Wertschöpfung (Maschinen, Geräte und chemische Produkte) und sprachen sich im Handel mit den Entwicklungsländern für eine je nach Entwicklungsstand differenzierte Bevorzugung aus.

678 Beim Abschluss der Uruguay-Runde gab der Delegierte Mexikos im Namen der lateinamerikanischen Länder, der Delegierte Ägyptens im Namen der afrikanischen Staaten und der Delegierte Bangladeschs im Namen der wirtschaftlich ganz armen Länder ihrer Enttäuschung über die Verhandlungsergebnisse Ausdruck, die ihrer Ansicht nach für die Länder der Dritten Welt zu knapp ausgefallen waren. Die getroffenen Vereinbarungen seien daher nicht als Endergebnis, sondern als Teilresultat künftiger Bemühungen und Verhandlungen zu verstehen.[594]

7.2 Die heute geltenden Sonderbestimmungen

679 Der erste Abschnitt zeigt die Sonderstellung der wirtschaftlich weniger entwickelten Länder aufgrund des Präferenzbeschlusses und der Ermächtigungsklausel. Anschließend folgen die Sonderbestimmungen in den Verträgen GATT, GATS und TRIPS.

7.2.1 Die Präferenzierung

680 Die **völkerrechtlichen Grundlagen** der den Entwicklungsländern gewährten **Präferenzen** sind der GATT-Beschluss über das Allgemeine Präferenzsystem vom 25. Juni 1971[595] und die Ermächtigungsklausel vom 28. November 1979,[596] ergänzt durch das Abkommen vom 13. April 1988 über das Globale Präferenzsystem (in Kraft getreten am 1.1.1996), in dem sich 48 Länder der «Gruppe der 77» an der UNCTAD-Konferenz in Belgrad gegenseitig Präferenzen zusichern.[597]

681 Der **Beschluss über das Allgemeine Präferenzsystem von 1971** erlaubt den Industriestaaten, Ursprungsprodukte aus Drittweltstaaten oder deren Integrations-

---

594 Über die Stellungnahmen der einzelnen Länder vgl. *J. Croome* (1995), S. 242 f., 252 f. und 369 ff.

595 BISD, 188/24 ff.

596 Entscheidung der Vertragsparteien des GATT über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer («Ermächtigungsklausel» bzw. «Enabling Clause») vom 28.11.1979, GATT (1980), BISD 26th S, S. 203 ff.

597 Agreement on the Global System of Trade Preferences Among Developing Countries (GSTP), https://unctad.org/system/files/official-document/ditcmisc57_en.pdf (27.4. 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

räumen zollmäßig günstiger zu behandeln als Erzeugnisse aus anderen Märkten. Die Präferenzierung soll den Handel der begünstigten Partner fördern, beruht nicht auf Gegenseitigkeit und darf für die übrigen Staaten keine zusätzlichen Handelshemmnisse darstellen. Die mit diesem Beschluss gewährte Ausnahme von der Meistbegünstigung galt vorerst für eine Zeitspanne von zehn Jahren. Die Befristung wurde durch die Ermächtigungsklausel von 1979 aufgehoben.[598]

682 Ziff. 1 der **Ermächtigungsklausel von 1979** hält fest, dass die Vertragsparteien des GATT, ungeachtet des Meistbegünstigungsprinzips, «den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren» dürfen, ohne diese Vorteile anderen Vertragsparteien weitergeben zu müssen. Die Ermächtigungsklausel findet gemäß Ziff. 2 Anwendung auf:

> «(a) präferenzielle Zollbehandlungen seitens der entwickelten Vertragsparteien für Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern gemäß dem System der Allgemeinen Präferenzen;
>
> (b) differenzierte und günstigere Behandlung in Bezug auf die Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens betreffend nichttarifäre Maßnahmen […];
>
> (c) regionale oder weltweite Vereinbarungen, die weniger entwickelte Vertragsparteien zum gegenseitigen Abbau oder zur gegenseitigen Beseitigung von Zöllen und […] zum gegenseitigen Abbau oder zur gegenseitigen Beseitigung nichttarifärer Maßnahmen auf Erzeugnissen, die diese weniger entwickelten Länder voneinander einführen, schließen;
>
> (d) besondere Behandlung zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder unter den Entwicklungsländern im Rahmen allgemeiner oder spezifischer Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer.»

683 Die in der Ermächtigungsklausel vorgesehene differenzierte und günstigere Behandlung der Entwicklungsländer und Integrationsräume ist nach Ziff. 3 der Klausel so zu gestalten, dass daraus für Drittstaaten keine Handelshemmnisse erwachsen sowie der weitere Zollabbau nicht behindert und den Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen der begünstigten Länder «in positiver Weise» Rechnung getragen wird. Die vorgesehenen Maßnahmen sind dem GATT- bzw. dem WTO-Sekretariat zu melden. Interessierten Drittstaaten ist das Recht auf Konsultationen einzuräumen. Ziff. 5 hält fest, dass die Industriestaaten für die erteilten Präferenzen von den begünstigten Staaten keine Gegenleistungen erwarten.

684 Auf der Grundlage der Ziff. 2(a) und (b) haben die meisten Industriestaaten Präferenzgesetze erlassen. Dabei ist zwischen der allgemeinen und der selektiven oder graduellen Präferenzierung zu unterscheiden. Die allgemeine Präferenzierung besteht darin, sämtliche Ursprungsprodukte aus den Entwicklungsländern als zollfrei zu erklären. Die Beschlüsse sind in der Regel zeitlich beschränkt, werden alle fünf oder zehn Jahre erneuert und enthalten eine Schutzklausel für sensible Produkte. Der **allgemeinen Präferenzierung bedienen sich vorwiegend die kleineren Staaten**.[599] Im Gegensatz zur allgemeinen Präferenzierung macht

---

598 Gemäß Ziff. 2(a) der Ermächtigungsklausel.

599 Vgl. z.B. das Zollpräferenzabkommen der Schweiz, in: SR 632.91.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die selektive oder graduelle Präferenzierung die Höhe der gewährten Präferenzspanne vom Entwicklungsstand des begünstigten Landes abhängig. Die Präferenzen werden vorübergehend und nach Maßgabe des Bedarfs zugesprochen und schrittweise entzogen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. So hat beispielsweise die EU gemäß ihrer Präferenzen-Neuordnung (EU) Nr. 978/2012 die Anzahl der präferenzenberechtigten Entwicklungsländer ab 2014 von 186 auf 89 Länder reduziert.[600]

685 **Selektive oder graduelle Präferenzen** gewähren vor allem die marktmächtigen Handelspartner **EU und USA**.

686 Ziff. 2(c) der Ermächtigungsklausel hält fest, dass die Entwicklungsländer auch unter sich Präferenzen in Abweichung von der Meistbegünstigung gewähren dürfen, wenn sie im Sinne des Art. XXIV GATT regionale oder weltweite Integrationsräume schaffen oder solchen beitreten.

687 Ziff. 2(d) der Ermächtigungsklausel schließlich räumt den «am wenigsten entwickelten Ländern unter den Entwicklungsländern» eine Sonderstellung ein: Sie sind, wie die Ausführungen über die Zusatzabkommen zeigen werden, fast ausnahmslos von allen WTO-Verpflichtungen ausgenommen.[601]

688 Wurden lange Zeit die Entwicklungs- und Kooperationsabkommen der Industriestaaten mit Entwicklungsländern auf Art. XXIV GATT, Teil IV des GATT und die Ermächtigungsklausel gestützt, so kamen mit der Zeit immer größere Zweifel auf, ob diese Rechtsgrundlagen ausreichend bzw. systemkonform waren.[602] Besonders deutlich wurde die diesbezügliche Kritik im Zuge der Überprüfung des Lomé-Abkommens zwischen der EWG und den AKP-Staaten deutlich. In dem **Panel-Bericht «EC-Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region»**[603]wurde Folgendes festgestellt:

> «The Panel considered that Article XXIV and Part IV constituted distinct sets of rights and obligations and that measures taken under one could not be covered by the other.
>
> As these agreements had been presented under the specific provisions of Article XXIV, then whatever the general impact of Part IV and the Enabling Clause on the GATT as a whole, the agreements would in any event need to conform to the precise criteria of Article XXIV. The Panel therefore did not consider Part IV and the Enabling Clause as being relevant and therefore did not consider it any further.»

689 Damit zeichnete sich folgendes Bild ab:

Die **Süd-Süd-Kooperation** kann weiterhin auf die **Enabling Clause** gestützt werden (und auf dieser Grundlage ist also eine Sonderschiene für regionale Inte-

600 Die Reduktion der Präferenzen erfolgte teils aufgrund gestiegener Einkommen, teils in Folge von Zollvergünstigungen im Rahmen regionaler Handelsabkommen. Zur aktuellen Präferenzenordnung vgl. *P. Hilpold* (2003*; R. Senti* (2013), S. 204 ff.; *P. Hilpold* (2019).

601 Vgl. Rz. 682, 1088 ff.

602 Vgl. *P. Hilpold* (2019), S. 51 ff.

603 1985, vom Rat nicht angenommen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

grationsinitiativen begründet worden). **Nord-Süd-Integrationsabkommen** mit entwicklungspolitischer Zielsetzung – ein Bereich, in welchem die EU weltweit eine Vorreiterrolle eingenommen hat – sind hingegen **davon ausgenommen**. Diese müssen den erhöhten Ansprüchen des Art. XXIV GATT (bzw. des Art. V GATS) genügen. Diese Situation ist freilich konzeptionell und vom Ergebnis her unbefriedigend. Der Entwicklungszielsetzung dieser Abkommen wurde damit nur ein ungenügender Stellenwert eingeräumt. Gleichzeitig wird in der Süd-Süd-Kooperation eine Präferenzierung gewährt, die angesichts der Wirtschaftskraft zumindest einzelner der beteiligten Staaten nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Insgesamt wäre dieses zweigleisige System somit wohl zu überprüfen.[604]

690 In der Folge wurde die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten sukzessive über sog. **Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs)** neu gefasst, die Art. XXIV entsprechen und damit grundsätzlich auf reziproken Leistungs- und Erfüllungsstrukturen beruhen. Die im Rahmen des Cotonou-Regimes geschlossenen Abkommen weisen zwar fördernde Charaktereigenschaften auf, doch sind diese weit schwächer ausgestaltet als jene des Vorgängerregimes im Lomé-System.

691 **Unilaterale Förderungen** bleiben nach wie vor nach **Maßgabe des «Allgemeinen Präferenzsystems» möglich**, das wiederum seine Grundlage in Teil IV des GATT und nachfolgend in der Ermächtigungsklausel findet.

692 Das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene **Globale Präferenzsystem der «Gruppe der 77»**[605] geht auf die **UNCTAD 1988** in Belgrad zurück und erfasst 48 Länder. Das Abkommen, zusammen mit den Länderlisten, wurde dem GATT auf der Basis der Ermächtigungsklausel notifiziert. Gegenstand der Listen sind die Zölle, die zollähnlichen Abgaben, die nichttarifären Handelshemmnisse sowie die allgemeinen und sektoralen Handelsbestimmungen. Das Abkommen unterzeichneten vor allem die Länder Lateinamerikas, viele afrikanische und arabische Staaten sowie die handelsmäßig wichtigen Staaten Asiens.[606]

693 Länder und Ländergruppen mit handelspolitischer Macht wie die USA und die EU setzen die Präferenzen nicht selten als handelspolitisches Instrument mit anderweitiger Zweckbestimmung ein. Höhere Präferenzen werden gewährt, wenn das begünstigte Land Programme zur Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels unterhält oder eine wirksame Umweltschutzpolitik betreibt. Ein Abbau der Präferenzen erfolgt, wenn ein Land Sklavenarbeit, Drogenhandel und Geldwäscherei zulässt oder wenn Produkte aus Strafanstalten auf den Markt gelangen.[607]

---

604 Vgl. Europäische Kommission, *Second Submission on Regional Trade Agreements ‹Clarification and Improvement to GATT Art. XXIV Provisions›* v. 26.4.2005, S. 5.

605 https://unctad.org/system/files/official-document/ditcmisc57_en.pdf (April 2024).

606 Die Liste der gegenwärtig (Frühjahr 2024) 42 teilnehmenden Länder findet sich unter https://unctad.org/topic/trade-agreements/global-system-of-trade-preferences (April 2024).

607 Vgl. EG-Verordnung Nr. 1256/96, in: EG, ABI. L 160/1 vom 29.6.1996.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Frage nach den Welthandelsanteilen der präferenzierten Güter fällt je nach Messmethode unterschiedlich aus.[608] Unter Berücksichtigung, dass Erdöl und Erdölprodukte sowie Textilien und Agrarprodukte nicht präferenziert werden (die Industriestaaten nehmen in der Regel die sogenannten «sensiblen» Produkte aus), entfallen in den Industriestaaten schätzungsweise zwischen 1,5 und 3 Prozent der gesamten Importwerte der gewerblichen und industriellen Güter auf zollbegünstigte Erzeugnisse. Aus der Sicht der Industriestaaten ist somit der Anteil der präferenzierten Importe bescheiden. Demgegenüber beträgt der präferenzierte Exportanteil der Dritten Welt je nach Land bis zu 70 Prozent ihrer totalen Exporte und macht damit einen nicht zu unterschätzenden Handelsanteil aus.[609] **694**

7.2.2 Die Sonderbestimmungen im GATT

Die GATT-Sonderbestimmungen zugunsten der Entwicklungsländer finden sich im Entwicklungsartikel XVIII GATT, in Teil IV GATT sowie in den Zusatzabkommen des GATT. **695**

7.2.2.1 Art. XVIII GATT: Entwicklungsartikel

Art. XVIII GATT geht auf die Session 1954/55 zurück und trat in der heutigen Form am 7. Oktober 1957 in Kraft.[610] Im Jahr 1979 beschlossen die VERTRAGSPARTEIEN, Art. XVIII, Abschn. A und C, in dem Sinne zu ergänzen, dass unter außergewöhnlichen Umständen bei der Durchführung von Wirtschaftsentwicklungsprogrammen von den bisherigen Vorschriften abgewichen werden darf.[611] **696**

Art. XVIII GATT besteht aus einer Präambel und den Abschnitten A bis D. In Ziff. 1 der Präambel anerkennen die Vertragsparteien, «dass sich die Ziele dieses Abkommens leichter durch eine fortschreitende Entwicklung ihrer Wirtschaft erreichen lassen und dass dies insbesondere für die Vertragsparteien gilt, deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet». Die gewählte Formulierung «in den Anfangs- **697**

608 Die Fachliteratur unterscheidet zwischen «Zolllinienmethode» (Anteil der präferenzierten Zolllinien zu Zolllinien total), «Handelswertmethode» (Verhältnis zwischen präferenziertem und totalen Handelswert) und «Präferenzenwertmethode» (Verhältnis des Zollausfalls zu den totalen Zolleinnahmen). Zu den Rechenmethoden und Rechenergebnissen vgl. *R. Senti* (2013), Regionale Freihandelsabkommen, Berlin und Zürich, S. 208 f.

609 Vgl. USDA (2005), US Department of Agriculture, Economic Research Report Number 6, in: https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=46035 (März 2017); WTO, Annual Report und International trade statistics, Genf b

610 Die Berichte der vorbereitenden Arbeitsgruppe finden sich in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 170 ff., 205 f. unbd 215.

611 Entscheid über Schutzmaßnahmen zu Entwicklungszwecken vom 28.11.1979 (Safeguard Action for Development Purposes), Rz. 682 ff.; BISD 26th S, S. 209 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

stadien der Entwicklung» bezieht sich gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XVIII GATT «nicht nur auf Vertragsparteien, die ihre wirtschaftliche Entwicklung gerade erst begonnen haben, sondern auch auf Vertragsparteien, die ihre Wirtschaft industrialisieren, um eine übermäßige Abhängigkeit von der Grundstoffproduktion zu beseitigen».[612] Ziff. 2 und 3 der Präambel ermächtigen die Vertragsparteien, unter besonderen Umständen Schutzmaßnahmen zur «Hebung des allgemeinen Lebensstandards ihrer Bevölkerung» zu treffen. Soweit diese Maßnahmen die Erreichung der gesteckten Ziele erleichtern, seien sie gerechtfertigt. Die Ziff. 4 bis 6 der Präambel unterscheiden zwischen Ländern, deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt, und Ländern, die sich wirtschaftlich entwickeln. Je nachdem gelten die Abschnitte A, B und C oder D. Art. XVIII GATT kann gemäß Ziff. 5 auch von den wirtschaftlich schwachen Rohstoffländern in Anspruch genommen werden, wenn sie von starken Exporterlöseinbußen betroffen sind.

698 Abschnitt A des Art. XVIII GATT erlaubt den Drittweltstaaten und den besonders auf Rohstoffe ausgerichteten Ländern mit starken Exporterlöseinbußen, die in den Listen gebundenen Zölle zu ändern oder zurückzunehmen, wenn dies der «Errichtung eines bestimmten Wirtschaftszweigs zur Hebung des allgemeinen Lebensstandards ihrer Bevölkerung» dient. Die VERTRAGSPARTEIEN sind bei Listenänderungen zu benachrichtigen. Das Einholen einer Genehmigung ist nicht erforderlich (im Gegensatz zu Art. XXVIII:4 GATT, gemäß dem auch Listenänderungen unter besonderen Umständen der Zustimmung durch die VERTRAGSPARTEIEN bedürfen). Listenänderungen verlangen Kompensationsverhandlungen mit den betroffenen Vertragsparteien. Führen die Verhandlungen zu keiner Einigung, «kann» (eine «Muss»-Vorschrift besteht nicht) die Vertragspartei, die das Zugeständnis ändern oder zurücknehmen will, die Angelegenheit den VERTRAGSPARTEIEN zur Prüfung vorlegen. Kommen die VERTRAGSPARTEIEN zum Schluss, dass die angebotenen Ausgleichsmaßnahmen angemessen sind, ist die antragstellende Vertragspartei ermächtigt, die Liste zu ändern und die ausgleichende Regelung in Kraft zu setzen. Erachten hingegen die VERTRAGSPARTEIEN das Ausgleichsangebot als nicht ausreichend, haben die von der Listenänderung betroffenen Parteien das Recht, Gegenmaßnahmen in Form von gleichwertigen Listenänderungen vorzunehmen.

699 In Abschn. B des Art. XVIII GATT anerkennen die Vertragsparteien, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Ländern mit einem niedrigen Lebensstandard oder einer Wirtschaft im Aufbau zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten führen kann. Diesen Ländern wird erlaubt, zum Schutz ihrer Finanzen und zur Sicherung angemessener Währungsreserven mengen- und wertmäßige Importrestriktionen zu ergreifen. Damit werden die in Art. XII GATT allen Vertragsparteien gewährten Ausnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz explizit für die Entwicklungsländer

612 Anmerkungen und ergänzende Bestimmungen zu Art. XVIII.1 und 4.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wiederholt.[613] Die Übernahme der zahlungsbilanzbezogenen Restriktionen von Art. XII GATT in den Entwicklungsartikel XVIII GATT erfolgte, weil die Entwicklungsländer chronisch unter Zahlungsbilanzdefiziten litten und Art. XII GATT wiederholt anriefen.[614] In der folgenden Übersicht 15 werden einige wichtige Bestimmungen der Art. XII und XVIII B GATT einander gegenübergestellt.

Übersicht 15: Die Gegenüberstellung von Art. XII und XVIII:B GATT

	Art. XII	**Art. XVIII:B**
Erwähnung des Entwicklungsstands der Vertragspartei		4(b) und 8
Grundsätzliche Erlaubnis zum Ergreifen von Importrestriktionen zum Schutz der finanziellen Lage und zum Schutz der Zahlungsbilanz	1	9
Vorbehalte	2(a)	9(a) und (b)
Wieder-Abbau der getroffenen Restriktionen	2(b)	11,2. Satz
Produktweise Differenzierungsmöglichkeit	3(b)	10, 1. Satz
Unnötige Schädigung, Mindestimporte, Schutz des geistigen Eigentums	3(c)	10, 2. Satz ff.
Binnenwirtschaftspolitik	3(a) und (d)	11, 1. Satz
Überprüfung und Konsultation	4(a) und (d)	12(a) bis (d) und (f)
Erlaubte Gegenmaßnahmen	4(d)	12(c)
Rücktrittsmöglichkeit		12(e)

Quelle: In Anlehnung an die Tabelle in: *GATT* (1994), Analytical Index, Genf, S. 346.

700 In Art. XVIII:8 GATT anerkennen die Vertragsparteien – im Gegensatz zu Art. XII GATT – dass die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Entwicklungsländer die direkte Folge ihrer «Bemühungen zur Ausweitung ihrer Inlandmärkte sowie aus der mangelnden Stabilität ihrer Austauschverhältnisse im Außenhandel» sein können. Diese Erkenntnis mag seinerzeit politisch opportun gewesen sein, materiellrechtlich bringt sie wenig. Das Kernstück des Abschnitt B ist Ziff. 9, wonach die wirtschaftlich schwachen Länder unter bestimmten Voraussetzungen «zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zur Sicherung angemessener Reserven für die Durchführung ihres wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms» die Menge oder den Wert ihrer Einfuhr beschränken dürfen.

613 Eine Änderung, die in diesem Zusammenhang immer wieder erwähnt wird, ergibt sich aus dem Vergleich zwischen Art. XII.2(a) und XVIII:9(a) GATT. In Art. XII GATT ist die Rede von «unmittelbar drohender Gefahr», während Art. XVIII GATT allein von der «drohenden Gefahr» spricht. Vgl. dazu GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 465 ff.

614 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 337 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

701 Die Ziff. 10 und 11 des Art. XVIII Abschn. B GATT erlauben die produktweise Differenzierung der Einfuhrbeschränkungen, um auf diese Weise «der Einfuhr von Waren den Vorrang zu geben, die für ihr wirtschaftliches Entwicklungsprogramm besonders wichtig sind». Für das Ergreifen von Importrestriktionen gilt: Die Importquoten sind so anzuwenden, dass sie eine unnötige Schädigung der Handels- und Wirtschaftsinteressen anderer Vertragsparteien vermeiden und die Einfuhr von Waren in handelsüblichen Mindestmengen nicht in «unbilliger Weise» verhindern. Der Begriff «unbillig» besagt, dass jene Maßnahme zu wählen ist, die dem Handelspartner den geringsten Schaden zufügt und am wenigsten GATT-widrig ist. Weiter sind die getroffenen Importrestriktionen wieder aufzuheben, wenn die wirtschaftliche Lage des Landes sie nicht mehr rechtfertigt. Eher fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die vertragliche Bestimmung, dass die Vertragsparteien nicht verpflichtet sind, Beschränkungen aufzuheben oder zu ändern, «wenn eine Änderung ihres wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms die […] Beschränkungen unnötig (macht)» (Ziff. 11, letzter Satz).

702 Ergreift oder verschärft eine Vertragspartei ihre Importrestriktionen, hat sie mit den VERTRAGSPARTEIEN Konsultationen über die Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die AbhilfeMaßnahmen und die etwaigen Auswirkungen dieser Beschränkungen zu führen. Kommen die VERTRAGSPARTEIEN zum Schluss, die Beschränkungen seien GATT-widrig, können sie gemäß Art. XVIII.12(c)(i) GATT der Vertragspartei raten, die Beschränkungen in geeigneter Weise zu ändern. Sind sie der Meinung, der Verstoß sei «schwerwiegend», sprechen sie die «Empfehlung» aus, die kritisierten Maßnahmen aufzuheben oder zu ändern. Kommt die angesprochene Partei dieser Empfehlung nicht nach, kann eine geschädigte Vertragspartei nach Art. XVIII.12(c)(ii) und (d) GATT von ihren Zugeständnissen entbunden werden. Beeinträchtigt die Rücknahme von Verpflichtungen das Entwicklungsprogramm eines Landes, hat dieses nach Ziff. 12(e) das Recht, innerhalb von 60 Tagen nach der schriftlichen Kündigung vom GATT- bzw. WTO-Vertrag zurückzutreten (Ziff. 12(e)).[615]

703 Gemäß Abschn. C des Art. XVIII GATT sind die Entwicklungsländer berechtigt, auch Schutzmaßnahmen anderer Art als Listenänderungen (Abschn. A) und zahlungsbilanzbedingte Restriktionen (Abschn. B) zu ergreifen. Im Unterschied zu den ersten beiden Abschnitten des Art. XVIII GATT müssen in einem solchen Fall die VERTRAGSPARTEIEN zustimmen. Art. XVIII.14 GATT hält fest:

---

615 Die Bezeichnung «Empfehlung» ist nach GATT-Recht verpflichtend, denn nach Art. XVIII:12(c)ii GATT erteilen die VERTRAGSPARTEIEN «entsprechende Empfehlungen, um sicherzustellen, dass […]». Folgt eine Vertragspartei den Empfehlungen der VERTRAGSPARTEIEN nicht, hat sie Gegenmaßnahmen in Form der Aussetzung von Vertragsverpflichtungen durch andere Parteien zu gewärtigen. Vgl. dazu die Diskussion über die Verbindlichkeit der Empfehlung im Bereich der WTO-Streitschlichtung, Rz. 344 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «Die betreffende Vertragspartei notifiziert den VERTRAGSPARTEIEN die besonderen Schwierigkeiten, denen sie bei der Verwirklichung des in Absatz 13 genannten Ziels (staatliche Förderung eines Wirtschaftszweigs zur Hebung des allgemeinen Lebensstandards der Bevölkerung) begegnet, und gibt an, welche die Einfuhr berührende Maßnahme sie zur Behebung dieser Schwierigkeiten einzuführen beabsichtigt.»

704 Handelt es sich bei den betroffenen Produkten um Nicht-Listenprodukte, entscheiden die VERTRAGSPARTEIEN – nach Konsultationen mit dem antragstellenden Vertragspartner – über die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen. Kommt es innerhalb von dreißig Tagen nach der Notifikation zu keiner Konsultationsaufforderung durch die VERTRAGSPARTEIEN oder stimmen die VERTRAGSPARTEIEN den unterbreiteten Maßnahmen innerhalb von neunzig Tagen nicht zu, darf die antragstellende Vertragspartei die Maßnahmen einleiten. Den betroffenen Handelspartnern steht das Recht zu, über die Aussetzung gleichwertiger Zugeständnisse Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

705 Bezieht sich die Maßnahme auf ein Listenprodukt, ist die beantragende Vertragspartei gemäß Art. XVIII.18 GATT verpflichtet, mit allen Vertragsparteien, mit denen die ursprünglichen Zugeständnisse vereinbart worden sind oder die ein wesentliches Interesse an diesen Zugeständnissen haben, Konsultationen zu führen. Die VERTRAGSPARTEIEN werden den Maßnahmen zustimmen, wenn nach ihrer Auffassung das in Abs. 18 genannte Ziel durch Maßnahmen, die mit den anderen Bestimmungen dieses Abkommens vereinbar sind, nicht erreicht werden kann und wenn sie sich überzeugt haben,

> «(a) dass mit diesen Vertragsparteien bei den obengenannten Konsultationen eine Einigung erzielt worden ist, oder
>
> (b) […] dass die Vertragspartei, die diesen Abschnitt in Anspruch nimmt, sich in jeder zumutbaren Weise bemüht hat, eine Einigung herbeizuführen, und dass die Interessen anderer Vertragsparteien hinreichend gewahrt sind.»

706 Das Anrufen des Abschn. C des Art. XVIII GATT berechtigt nicht, von den Artikeln I (Meistbegünstigung), II (Listen der Zugeständnisse), VIII (Gebühren und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr und Ausfuhr) und XIII:2(d) GATT (nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen) abzuweichen.

707 Abschnitt D des Art. XVIII GATT richtet sich an die Vertragsparteien, die nicht unter Ziff. 4(b) des betreffenden Artikels fallen, deren Wirtschaft einen höheren Lebensstandard zulässt und die sich nicht in den Anfangsstadien der Entwicklung befinden. Nach heutiger Terminologie handelt es sich bei diesen Vertragsparteien um die sogenannten Schwellenländer wie beispielsweise die lateinamerikanischen Staaten Argentinien, Brasilien und Mexiko sowie die ostasiatischen Länder Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand. Diese Länder dürfen von den GATT-Bestimmungen abweichen und Schutzmaßnahmen in Form von mengen- und wertmäßigen Importrestriktionen treffen, wenn die VERTRAGSPARTEIEN zustimmen. Die VERTRAGSPARTEIEN führen mit dem an-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tragstellenden Land Konsultationen und lassen sich in ihrem Beschluss von den in Abschnitt C niedergelegten Erwägungen leiten.

708 In der Entscheidung über Schutzmaßnahmen zu Entwicklungszwecken vom 28. November 1979 anerkennen die VERTRAGSPARTEIEN, dass eine zögerliche Durchführung von Schutzmaßnahmen zu Schwierigkeiten bei der Verwirklichung von Entwicklungsprogrammen in Entwicklungsländer führen kann. Sie beschließen daher, dass Maßnahmen, die unter die Abschnitte A und C des Art. XVIII GATT fallen, beschleunigt, d.h. nach der Notifizierung unverzüglich eingeführt werden dürfen. Dieses Zugeständnis entbindet die Vertragsparteien nicht von den übrigen Verpflichtungen des Art. XVIII GATT.

7.2.2.2 Teil IV GATT: Handel und Entwicklung

709 Der **vierte Teil des GATT über «Handel und Entwicklung»** besteht aus **drei Artikeln:** In **Art. XXXVI** GATT bestätigen die Vertragsparteien, dass die Verwirklichung der GATT-Ziele für die weniger entwickelten Vertragsparteien besonders dringend ist und die Ausfuhrerlöse für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Staaten von lebenswichtiger Bedeutung sein können. Gleichzeitig weisen sie auf die große Kluft zwischen den Industriestaaten und den Nicht-Industriestaaten hin. Mit dieser (nicht sehr originellen) Erkenntnis kommen die Vertragsparteien in Art. XXXVI.3 GATT zum Schluss, es müssten konstruktive Anstrengungen unternommen werden, «um sicherzustellen, dass die weniger entwickelten Vertragsparteien entsprechend den Bedürfnissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung am Wachstum des Welthandels teilhaben». Die folgenden Abschnitte fordern für die Entwicklungsländer einen «verstärkten Zugang zu den Märkten zu günstigen Bedingungen» sowie eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den VERTRAGSPARTEIEN und den internationalen Kreditinstitutionen. Alle diese Feststellungen münden in Ziff. 9 in den (einzigen) konkreten Vorschlag, beim Abbau oder bei der Beseitigung von Zöllen und sonstigen Handelsschranken auf Produkten aus den Entwicklungsländern auf Gegenleistungen zu verzichten (im Gegensatz zu Art. XXVIII^{bis} GATT, der Verhandlungen auf «der Grundlage der Gegenseitigkeit» fordert). Dieser Vorschlag ist mit dem Beschluss über das Allgemeine Präferenzsystem von 1971 und die Ermächtigungsklausel von 1979 verwirklicht worden.

710 **Art. XXXVII** GATT ist mit dem vielversprechenden Titel «Verpflichtungen» («Commitments») überschrieben und enthält einen Katalog von Bestimmungen, die «im größtmöglichen Umfang, d.h., soweit nicht zwingende Gründe einschließlich Rechtsgründen dem entgegenstehen», eingesetzt werden sollen. Die Industriestaaten werden aufgefordert, von einer unangemessenen Zolleskalation abzusehen sowie die Zölle, die nichttarifären Handelshemmnisse und die Steuern nicht zulasten der Entwicklungsländer anzuheben. Zudem soll die Handelsspanne beim Wiederverkauf von Produkten aus Ländern der Dritten Welt so niedrig als möglich gehalten werden. Auch die Nicht-Industrieländer sind aufgefordert, sich ge-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

genseitig Handelserleichterungen zu gewähren. Für den Fall einer Verletzung dieser «Verpflichtungen» sieht Art. XXXVII.2 GATT die Möglichkeit von Konsultationen vor.

Art. XXXVIII GATT schließt mit einer allgemein gehaltenen Aufzählung **711**
von gemeinsamen Maßnahmen, welche die Vertragsparteien zugunsten der Entwicklungsländer treffen sollen. Erneut geht es um die Verbesserung der Zugangsbedingungen zu den Weltmärkten und die Stabilisierung der Absatzmärkte für Grundstoffe. Weiter ist die Rede von einer «geeigneten Zusammenarbeit» in der Handels- und Entwicklungspolitik mit den Vereinten Nationen und insbesondere mit den Institutionen, die der UNCTAD nahestehen. In Art. XXXVIII.2(c) GATT werden die Vertragsparteien aufgefordert, bei der Analyse «der Entwicklungspläne und -politik der einzelnen weniger entwickelten Vertragsparteien sowie der Prüfung des Verhältnisses zwischen Handel und Hilfe mit dem Ziel mit[zu]wirken, konkrete Maßnahmen zur stärkeren Entwicklung eines Exportpotentials und zum erleichterten Zugang der Erzeugnisse der auf diese Weise entwickelten Wirtschaftszweige zu den Ausfuhrmärkten zu erarbeiten […]».

Die materiellrechtlichen Bestimmungen des Teils IV des GATT sind eher dürf- **712**
tig, widerspiegeln aber das Stimmungsbild der damaligen Diskussion, die in den folgenden Jahren zur Regelung der Präferenzen und zur Einigung über die Ermächtigungsklausel führte.

7.2.2.3 Die Sonderbestimmungen in den Zusatzabkommen

Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Drittwelt-Sonderbestimmungen **713**
in den Zusatzabkommen des GATT.

Nach **Art. 15 des «Antidumpingabkommens»**[616] Abkommens wollen die **714**
WTO-Mitgliedstaaten bei der Erwägung von Antidumpingmaßnahmen «die spezifische Lage der Entwicklungsland-Mitglieder besonders in Betracht» ziehen. Vor der Anwendung von Antidumpingabgaben sind «die Möglichkeiten von konstruktiven Abhilfen» zu prüfen. Diese Empfehlung stammt aus der Tokio-Runde. Bis heute ist ihr keine große Bedeutung zugekommen, teils, weil vor der Uruguay-Runde die Entwicklungsländer dem Antidumpingabkommen fast ausnahmslos nicht beigetreten sind, teils, weil nach der Uruguay-Runde die Antidumping-Streitfälle zwischen den Industrie- und Nicht-Industrieländern äußerst selten waren.[617]

Das **«Zollwertabkommen»**[618] erörtert in **Teil III** die «besondere und diffe- **715**
renzierte Behandlung» der Entwicklungsländer. Art. 20 des Abkommens erlaubt

616 «Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994» (anstelle des «Agreement on Interpretation and Application of Article VI, 1979» des GATT 1947).

617 Vgl. die Zusammenstellungen der Antidumpingverfahren in den Berichten des Antidumpingkomitees in: GATT (jährlich). Vgl. DS379, China–USA 2009–2011 und DS383, Thailand–USA 2009–2010.

618 «Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994» (anstelle des «Agreement on Implementation of Article VII, 1979» des GATT 1947).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den WTO-Entwicklungsländern, die dem Zollwertabkommen bisher nicht angehörten,[619] die Anwendung der neuen Vertragsverpflichtungen für drei bis fünf Jahre ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO auszusetzen. Reichen die zugestandenen Übergangsfristen nicht aus, ist gemäß Anhang III eine Verlängerung «wohlwollend» zu prüfen. Zudem wird von den Industriestaaten erwartet, dass sie den Entwicklungsländern technische Hilfe in Form von Personalschulung, Durchführungsprogrammen und Informationsbeschaffung leisten. Schließlich dürfen nach Art. 4 des Abkommens die Entwicklungsländer bei der Berechnung des Zollwerts von dem in den Art. 1, 2, 3, 5 und 6 des Abkommens festgelegten Vorgehen abweichen. Wenn der effektive Preis der Ware selbst oder einer gleichen oder gleichartigen Ware nicht ermittelbar ist, gilt als Zollwert der im Einfuhrland erzielte Verkaufspreis unter entsprechender Berücksichtigung der Kosten und der Gewinnmarge, und nicht die Herstellkosten im Herkunftsland.[620]

716 Das **«Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen»**[621] enthält in Teil VIII, Art. 27.1 bis 15 detaillierte Bestimmungen über die «besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsland-Mitgliedern». Die beiden Grundelemente der Sonderregelung sind erstens die Anerkennung der spezifischen Bedeutung der Subventionen für die Wirtschaftsförderungsprogramme der Nicht-Industriestaaten und zweitens die gänzliche oder teilweise Befreiung der Entwicklungsländer vom Verbot der Exportsubventionen und der Subventionen auf inländischen gegenüber eingeführten Gütern. Vom Verbot der Exportsubventionen ganz befreit wurden die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder sowie die in Anhang VII des Abkommens aufgezählten Staaten Ägypten, Bolivien, Dominikanische Republik, Elfenbeinküste, Ghana, Guatemala, Guyana, Indien, Indonesien, Kamerun, Kenia, Kongo, Marokko, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Senegal, Sri Lanka und Zimbabwe, solange das jährliche Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern unter 1000 US$ liegt. Den übrigen Entwicklungsländern wurde eine Übergangsfrist von acht Jahren ab dem Datum des Inkrafttretens der WTO, also bis zum Jahr 2003, eingeräumt. Während dieser Zeit hatten diese Länder das Recht, Exportsubventionen zur Verwirklichung ihrer Wirtschaftsprogramme zu gewähren. Das Verbot der Subventionierung von einheimischen gegenüber eingeführten Gütern wurde – im Gegensatz zum Verbot von Exportsubventionen – für die Entwicklungsländer nicht aufgehoben, sondern in der Anwendung zeitlich erstreckt. Für die wirtschaftlich schwächsten Staaten galt eine Übergangsfrist von acht Jahren und für die übrigen Entwicklungsländer eine Frist von fünf Jahren. Während dieser Zeit durften einheimische Erzeugnisse gegenüber Importprodukten gefördert werden. Verboten ist das Erhöhen der bestehen-

619 Das betraf vor dem Inkrafttreten der WTO ca. 80 Länder; vgl. GATT (1995), BISD 40th S, S. 312.

620 Vgl. Rz. 900 ff.

621 «Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1994» (anstelle des «Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT», 1979).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den Subventionen. Eine Verlängerung der Ausnahmefristen ist möglich, bedingt aber eine jährliche Überprüfung durch den Ausschuss für Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Erlangt ein Land die Ausfuhrwettbewerbsfähigkeit für ein Erzeugnis (d.h. einen Welthandelsanteil von wenigstens 3,25 Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Jahren), sind die Subventionen in den wirtschaftlich rückständigsten Entwicklungsländern in acht und in den übrigen Entwicklungsländern in zwei Jahren zu beseitigen. Die restlichen Bestimmungen des Teils VIII des Subventionsabkommens beziehen sich auf die Feststellung einer Schädigung durch Subventionen und auf die erlaubten Abhilfemaßnahmen unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der schwachen Wirtschaftslage der Entwicklungsländer.[622]

717 Im **«Abkommen über Schutzmaßnahmen»**[623] erfahren die Entwicklungsländer nach Art. 9.1 insofern eine **Bevorzugung**, als gegen ihre Importmengen keine Schutzmaßnahmen ergriffen werden dürfen, wenn der Handelsanteil der betreffenden Ware 3 Prozent aller Importe im Einfuhrland nicht überschreitet oder die totalen Einfuhren aus mehreren Ländern mit einem Anteil von weniger als 3 Prozent zusammen unter 9 Prozent liegen. Art. 9.2 erlaubt den Nicht-Industriestaaten, die Dauer der Schutzmaßnahmen maximal von acht auf zehn Jahre zu verlängern und gegen Importprodukte, die nach dem Inkrafttreten der WTO bereits Gegenstand einer solche Maßnahme waren, erneut Schutzmaßnahmen einzuführen, «und zwar nach einer Frist, die der Hälfte jenes Zeitraums entspricht, in dem eine solche Maßnahme angewendet worden ist, vorausgesetzt, dass die Frist der Nichtanwendung mindestens zwei Jahre beträgt». Wichtiger als diese Prozent- und Fristenberechnungen, die mangels statistischer Unterlagen und durchführbarer Produktvergleiche ohnehin kaum möglich sind, ist die Bestimmung, dass die Schutzmaßnahmen nicht selektiv nach Ländern eingesetzt werden dürfen, sondern «ohne Rücksicht auf ihren Ursprung» anzuwenden sind.[624]

718 In der **Präambel** des **«Landwirtschaftsabkommens»**[625] verpflichten sich die Vertragsparteien, *«bei der Durchführung ihrer Marktzutrittsverpflichtungen die besonderen Bedürfnisse und Bedingungen der Entwicklungsland-Mitglieder voll in Betracht [zu] ziehen, indem sie für eine weitergehende Verbesserung der Zutrittsmöglichkeiten und Zutrittsbedingungen für landwirtschaftliche Waren […] sorgen»*. Das Landwirtschaftsabkommen ist in der Folge so angelegt, dass die strukturelle Neuausrichtung des internationalen Agrarhandels zwar die Industriestaaten und die Nicht-Industriestaaten betrifft, für die Entwicklungsländer aber in der Regel **längere Übergangsfristen und geringere Abbauverpflichtungen** vorsieht. Die in der Uruguay-Runde beschlossene Liberalisierung ist in zehn statt in sechs Jahren durchzuführen. Anstelle eines Zollabbaus von durchschnittlich

622 Vgl. WTO, Alphabetical directory, Legal texts, Notes 55 ff.
623 «Agreement on Safeguards», 1994.
624 Art. 2.2 des Abkommens über Schutzmaßnahmen.
625 «Agreement on Agriculture», 1994.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

36 und mindestens 15 Prozent gilt für die Entwicklungsländer eine Zweidrittelverpflichtung von 24 und 10 Prozent. Die internen Stützungen waren statt um 20 um 10 Prozent zu ermäßigen, und an die Stelle der Subventionskürzung von wertmäßig 36 und mengenmäßig 21 Prozent trat ein Abbau von 24 und 14 Prozent. Zudem sind die wirtschaftlich ärmsten Länder von allen Verpflichtungen des Abkommens ausgenommen.

719 Im **SPS-A**[626] gehen die Vertragspartner von der **Annahme** aus, die Anwendung der **gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen treffe die Entwicklungsländer besonders stark**. Diese Länder bedürften deshalb besonderer Unterstützung. Die technische Hilfe ist nach Art. 9 auf den Gebieten der Verarbeitungstechnologie, der Forschung und der Infrastruktur, einschließlich der Einrichtung nationaler Normensetzungsorgane, und in Form von Beratung, Krediten, Schenkungen und Zuschüssen zu leisten. Falls für die Erfüllung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften beträchtliche Investitionen notwendig sind, haben die Importländer eine entsprechende technische Hilfe zugunsten der wirtschaftlich schwachen Exportländer in Betracht zu ziehen, um auf diese Weise deren Marktzutritts-Chancen zu verbessern. Eine besondere und differenzierte Behandlung erfahren die am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer. Das Komitee ist nach Art. 11 ermächtigt, «solchen Ländern auf Verlangen bestimmte zeitlich begrenzte Ausnahmen von der Gesamtheit oder eines Teils der Verpflichtungen im Rahmen dieses Übereinkommens zu gewähren».

720 Das **TBT-A**[627] bezweckt, über die Erhöhung der Transparenz, über die Vereinheitlichung der technischen Vorschriften und Normen sowie über die Zusammenarbeit mit bereits bestehenden internationalen Standardisierungsorganisationen einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Handelsbeziehungen zu leisten. Die Vertragsparteien halten in der Präambel des Abkommens fest, «dass für die Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung und Anwendung technischer Vorschriften und Normen und von Verfahren für die Konformitätsbewertung mit technischen Vorschriften und Normen besondere Schwierigkeiten auftreten können […]». Art. 12 des Abkommens sichert den Entwicklungsländern insofern eine Sonderstellung zu, als bei der Ausarbeitung und Anwendung technischer Vorschriften, Normen und Verfahren ihre besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse zu berücksichtigen sind. Damit wird sichergestellt, dass solche technische Vorschriften, Normen und Verfahren «keine unnötigen Hemmnisse für die Ausfuhren von Entwicklungsland-Mitgliedern schaffen». Zudem sollen die Vertragspartnerstaaten den Entwicklungsländer technischen Beistand leisten und notfalls Ausnahmen von den Verpflichtungen aus diesem Abkommen zugestehen.

626 «Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures», 1994.

627 «Agreement on Technical Barriers to Trade», 1994 (TRIMS).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

721 Nach Art. 2 des **«Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen» (TRIMS)**[628] darf kein WTO-Mitglied Investitionsmaßnahmen anwenden, die dem Inländerprinzip (Art. III GATT) und den Bestimmungen über die Beseitigung der mengenmäßigen Handelsschranken (Art. XI GATT) zuwiderlaufen. Diese Grundausrichtung gilt auch für die Entwicklungsländer, sofern sie nicht nach Art. 4 TRIMS zeitlich befristete Ausnahmen aufgrund des Art. XVIII GATT (Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung), der Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT[629] und der Erklärung betreffend Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen von 1979[630] geltend machen können. Investitionsmaßnahmen, die beim Inkrafttreten der WTO am 1. Januar 1995 nicht abkommenskonform waren, mussten gemäß Art. 5 des Übereinkommens innerhalb 90 Tagen dem GATT-Rat gemeldet und im Verlauf der folgenden zwei Jahre beseitigt werden. Für die Entwicklungsländer galt anstelle von zwei Jahren eine Übergangsfrist von fünf Jahren und für die am wenigsten entwickelten Länder eine solche von sieben Jahren. Für Länder mit besonderen Schwierigkeiten sieht das Abkommen die Möglichkeit einer zeitlich unbegrenzten Fristverlängerung vor.

722 Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Zusatzabkommen, die vor allem auf die Bedürfnisse der Industriestaaten ausgerichtet sind und nur vereinzelt Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer enthalten, bezieht sich das **«Abkommen über die Versandkontrolle»**[631] **ausschließlich auf Handelsfragen der Nicht-Industriestaaten**, auf Bedingungen, die in diesen Ländern bei der Exportkontrolle durch private Kontrollorgane einzuhalten sind: das Prinzip der Meistbegünstigung, das Inländerprinzip, die Beschränkung der Kontrolle auf das eigene Zollhoheitsgebiet, die Auskunftspflicht der Kontrollstellen, den vertraulichen Umgang mit den Kontrollergebnissen, die Vermeidung unnötiger zeitlicher Verzögerungen und die Bekanntgabe der Kontrollergebnisse innerhalb von fünf Tagen. Das Abkommen über die Versandkontrolle war nicht Gegenstand der Vorbereitung der Uruguay-Runde. Den Anstoß zu einer vertraglichen Regelung gab das GATT-Sekretariat im Jahr 1990, nachdem die Versandkontrolle durch private Firmen in Drittweltstaaten zu ständigen Spannungen in den Nord-Süd-Beziehungen sowie innerhalb der Exportländer geführt hatte. Die Entwicklungsländer waren selber an einer möglichst reibungslosen Exportkontrolle in ihren eigenen Ländern interessiert und stellten mit diesem Abkommen sicher, dass bei den Kontrollen ihre nationalen Gesetze eingehalten werden.[632]

628 «Agreement on Trade-Related Investment Measures», 1994.

629 Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT vom 15.4.1994 (in Ergänzung zu Art. XII GATT).

630 Erklärung betreffend Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen vom 28.11. 1979 (in Ergänzung zu Art. XII und XVIII:B GATT), BISD 26S/205-209.

631 «Agreement on Preshipment Inspection», 1994 (PSI-Abkommen).

632 Vgl. *J. Croome* (1995), S. 190 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

723 Das **Abkommen über Ursprungsregeln**[633] enthält im Vertragstext **keine Sonderbestimmungen** zugunsten von Entwicklungsländern. Von Bedeutung für die Entwicklungsländer ist hingegen die «Gemeinsame Erklärung in Bezug auf präferenzielle Ursprungsregeln», die dem Abkommen als Anhang II beigefügt ist. Den einzelnen WTO-M steht danach das Recht zu, in Ergänzung zu den der Dritten Welt gewährten tarifären und nichttarifären Handelspräferenzen auch präferenzielle Ursprungsregeln zu gewähren. Die Erklärung hält fest, dass die entsprechenden Verwaltungsvorschriften klar zu definieren und die Zolltarifnummern und Berechnungsmethoden transparent zu gestalten sind, die rechtlichen Unterlagen veröffentlicht werden, die Bestimmungen nicht rückwirkend zur Anwendung gelangen und die Vertraulichkeit der Informationen gewahrt wird.[634]

724 Das Hauptanliegen des **«Einfuhrlizenzen-Abkommens»** bzw. des «Abkommens über das Einfuhrlizenzenverfahren»[635] ist, die mit Handelslizenzen verbundenen administrativen Umtriebe auf ein Minimum zu beschränken und so auszugestalten, dass sie nicht handelshemmend und nicht diskriminierend wirken. Nach Art. 1.2 des Einfuhrlizenzen-Abkommens sind «die Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung und die Finanz- und Handelsbedürfnisse der Entwicklungsland-Mitglieder in Betracht zu ziehen». In Art. 3.5(j) des Abkommens werden die Vertragsparteien aufgefordert, bei der Lizenzenzuteilung jene Importeure besonders zu berücksichtigen, «die Waren mit Ursprung in Entwicklungsland-Mitgliedern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Entwicklungsland-Mitgliedern einführen».

7.2.3 Die Sonderbestimmungen im GATS

725 Vor der Eröffnung der Uruguay-Runde in Punta del Este am 14. September 1986 stellten sich mehrere **Entwicklungsländer gegen den Einbezug der Dienstleistungen** in die bevorstehende Handels-Runde.[636] Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs werde die noch jungen Dienstleistungsbetriebe (Banken, Versicherungen und Transportunternehmen) in den Nicht-Industriestaaten aus dem Markt drängen.[637] Der in Punta del Este getroffene Kompromiss bestand darin, den Dienstleistungshandel zwar nach Wunsch der USA in das Verhandlungsspektrum aufzunehmen, bei den Liberalisierungsbestrebungen aber den politischen Zielsetzungen einzelstaatlicher Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen.[638]

---

633 «Agreement on Rules of Origin», 1994.

634 Vgl. Rz. 904 ff.

635 «Agreement on Import Licensing Procedures», 1994.

636 Die sogenannten «Hardliner» waren: Ägypten, Argentinien, Brasilien, Indien, Jugoslawien, Kuba, Nicaragua, Nigeria, Peru und Tansania.

637 Über den Verlauf der Vorberatungen vgl. *J. Croome* (1995), S. 30 ff.

638 Vgl. Ministererklärung vom 20.9.1986, Teil II.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In der Präambel des GATS äußern die Vertragsparteien den Wunsch, ein multilaterales Regelwerk für den Handel mit Dienstleistungen zur «Förderung des Wirtschaftswachstums aller Handelspartner sowie der Weiterentwicklung der Entwicklungsländer zu schaffen». Über die Verbesserung ihrer Dienstleistungskapazität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit mögen die «Beteiligung der Entwicklungsländer am Handel mit Dienstleistungen und die Ausweitung ihrer Dienstleistungsausfuhren» gestärkt werden. Im Sinne der Ministererklärung von 1986 mündeten diese allgemein gehaltenen Hinweise in die Anerkennung der Tatsache, dass die Entwicklungsländer ermächtigt wurden, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen». Zudem sollen «schwerwiegende Probleme der am wenigsten entwickelten Länder eine besondere Berücksichtigung erfahren». **726**

Bei der Durchsicht des GATS-Texts nach Sonderbestimmungen fällt auf, dass im GATS grundsätzlich alle Mitgliedstaaten, sowohl die Industriestaaten wie die Entwicklungsländer, das Recht haben, Ausnahmen vom Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip einzuführen. Viele Länder haben von diesem Recht Gebrauch gemacht und sich dadurch eine Sonderposition geschaffen. In Ergänzung zu diesem Ausnahmerecht enthält der Vertrag einige zusätzliche Regelungen, die sich auf die spezifischen Probleme der Entwicklungsländer beziehen. **727**

Eine erste Sonderbestimmung bildet Art. III.4 GATS. Die Errichtung von Auskunftsstellen ist für Länder der Dritten Welt nicht an die übliche Frist von zwei Jahren gebunden. Der Vertrag sieht für diese Länder eine «flexiblere Lösung» vor, ohne zu definieren, was unter «flexibler» zu verstehen ist. **728**

Der eigentliche **«Entwicklungsartikel» IV** GATS weist in Ziff. 1 darauf hin, dass die Beteiligung der Entwicklungsländer am Dienstleistungshandel durch die in Teil III und Teil IV des Vertrags erlaubten Ausnahmen erleichtert werde. Art. IV.2 GATS wiederholt die Fristenerstreckung für die Errichtung von Auskunftsstellen. Ziff. 3 verlangt eine besondere Rücksichtnahme auf die ärmsten Entwicklungsländer. Materiellrechtliche Sonderbestimmungen zugunsten der Entwicklungsländer enthält Art. IV GATS nicht. **729**

Art. V GATS erlaubt bei einer **«Süd-Süd-Integration»**, die dabei einzuhaltenden Bedingungen (umfassender sektoraler Geltungsbereich, Beseitigung der Diskriminierung) unter Berücksichtigung des allgemeinen Entwicklungsstands nicht nach gleich strengen Maßstäben zu beurteilen wie bei der Integration von Industriestaaten. **730**

Art. XXV GATS schließlich regelt die **technische Zusammenarbeit** zwischen den GATS-Partnern. Im Gegensatz zu den Industriestaaten, die in ihrer Zusammenarbeit auf die von ihnen zu schaffenden Auskunftsstellen verwiesen werden, erfahren die Entwicklungsländer eine Unterstützung durch das GATS-Sekretariat. **731**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.2.4 Die Sonderbestimmungen im TRIPS

732 Die Minister forderten am 20. September 1986 in Punta del Este, die handelsrelevanten Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum einschließlich des Handels mit nachgeahmten Waren in der Uruguay-Runde zu berücksichtigen. Ein angemessener Schutz des geistigen Eigentums trage zur Verringerung der Verzerrung und Behinderung des internationalen Handels bei.[639] Am vertraglichen Ausbau des Schutzes des geistigen Eigentumsrechts waren vor allem die Industriestaaten interessiert, die in diesem Schutz Handelsvorteile und die Förderung von Forschung und Entwicklung sahen. Die Entwicklungsländer sprachen sich vorerst gegen einen gemeinsamen Schutz aus, teils weil ihre Firmen nur wenige geistige Eigentumsrechte zu schützen hätten, teils weil sie sich vor künftigen Zahlungen für entsprechende Eigentumsrechte (z.B. Patente) fürchteten.[640] Im Verlauf der Verhandlungen entschieden sich die Nicht-Industriestaaten nach anfänglichen Bedenken für eine aktive Beteiligung an der Ausarbeitung des Vertragstexts. Als Gründe dieses Gesinnungswandels werden unter anderem die Bevorzugung multilateraler Lösungen vor unilateralen Druckversuchen durch die USA und die EU sowie die steigende Gefahr von Fälschungen und Nachahmungen auch im Handel zwischen den Nicht-Industriestaaten genannt.[641]

733 Die **Präambel** des TRIPS hebt die *«besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer» hervor und unterstreicht die Absicht, diesen Ländern über entsprechende Gesetze «eine gesunde und tragfähige technologische Grundlage zu schaffen»*. Der in den mehrjährigen Verhandlungen zunächst verfolgte Ansatz einer differenzierten Behandlung der Nicht-Industriestaaten wurde später fallen gelassen und die Bevorzugung dieser Länder auf die **Erstreckung von Anwendungsfristen** beschränkt. Grundsätzlich waren die TRIPS-Bestimmungen spätestens ein Jahr nach Inkraftsetzung anzuwenden. Für Entwicklungsländer galt nach Art. 65.2 TRIPS eine Frist von fünf Jahren (ausgenommen Meistbegünstigungs- und Inlandgleichbehandlungspflicht).[642] Für die Einführung von Patenten im Bereich Pharmazeutika und Lebensmittel war in Art. 65.5 eine Fristverlängerung von bis zu zehn Jahren vorgesehen. Dem TRIPS-Rat steht das Recht zu, diese Frist unbeschränkt zu verlängern.

734 Wie in Kapitel VII ausgeführt, sind im Jahr **2022**, im Zuge der **COVID-19-Krise**, über eine Entscheidung der Ministerkonferenz **Sonderrechte für Entwicklungsländer geschaffen** worden, durch welche Entwicklungsländer die Möglichkeit erhalten, den Patentschutz für COVID-19-Impfstoffe aufzuheben.

---

639 Ministererklärung vom 20.9.1986, Teil I, Lit. D.

640 Über die Kontroverse zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern vgl. *J. Croome* (1995), S. 131 ff.

641 Vgl. *Th. Cottier* (1992); *Ch. Häberli* (1995), S. 157 f.

642 Die gleiche Fristverlängerung gilt gemäß Art. 65.3 TRIPS für die Reformstaaten, «die sich im Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft befinden».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7.3 Erziehungszölle; Ausblick

735 Die WTO erlaubt den Drittweltstaaten, Sondermaßnahmen zur Verbesserung ihrer Handelsmöglichkeiten zu ergreifen, in der Überzeugung, dass über eine effizientere Durchführung der Entwicklungsprogramme die Wirtschaft gestärkt und der allgemeine Lebensstandard verbessert wird.[643] Die wirtschaftstheoretische Rechtfertigung bietet die Theorie des **Erziehungszolls**. Sie besagt, dass unter gewissen Voraussetzungen jungen Industrien die Möglichkeit zu bieten sei, in einer relativ ungestörten Konkurrenzsituation die Produktion aufzunehmen, auszubauen und zu festigen, damit sie nach einer gewissen «Schonzeit» in der Lage seien, mit den ausländischen Anbietern zu konkurrieren. Der «Erziehungsprozess» erfolge über die Schaffung sozialer Ersparnisse und über das Prinzip «learning by doing». In einem Land, das bisher noch keine Erfahrungen in der industriellen Fertigung und im Management sowie keine diesbezügliche Infrastruktur besaß, diene der Importschutz gleichsam als Auslöser und Promotor des wirtschaftlichen Wachstums.

736 Die Berechtigung des Erziehungszolls ist **in der Ökonomie umstritten, die Wirkungen dieses Ansatzes sind in der Praxis uneinheitlich**. Schon vor über hundert Jahren forderten *Friedrich List* (Deutschland) und *Alexander Hamilton* (USA) einen temporären Importschutz zugunsten der jungen Industrien in Deutschland und in den USA zum Aufbau ihrer Positionen in einer relativ ungestörten Konkurrenzsituation, um auf diese Weise den Anschluss an die britische Industrie zu finden.

737 Solche **«Erziehungszölle»** ***(«infant industry protectionism»)*** fanden auch in späteren Epochen Anwendung, mit unterschiedlichen Konsequenzen. Während damit bspw. in Japan, Taiwan oder Südkorea der Aufbau international kompetitiver Wirtschaftssektoren auch im Bereich der Hochtechnologie ermöglicht wurde, hatten diese Zölle in Lateinamerika häufig primär eine protektionistische Funktion und schirmten vor Wettbewerb ab, letztlich auch zum Nachteil der derart geschützten Staaten.

738 Die **Behandlung der Entwicklungsländer** hat in der Geschichte des GATT/WTO-Rechts **kontinuierlich Änderungen** erfahren. Wurden mit dem Teil IV des GATT im Jahr 1964 (nur sehr beschränkt wirksame) Ausnahmen vom Reziprozitätsprinzip geschaffen, so wurden diese nachfolgend laufend erweitert, mit der Enabling Clause 1979 auf eine permanente Basis gestellt und durch einseitige Konzessionen im Wege eines Allgemeinen Präferenzsystems (APS) ergänzt. Die «besondere und differenzierte Behandlung» wurde Strukturelement des WTO-Systems 1995, doch wiederum nach überwiegender Auffassung in ungenügender Form. Die «Doha-Runde» 2001 ist als «Entwicklungsrunde lanciert worden, gilt aber mittlerweile als gescheitert. Ein Hauptproblem für eine sachgerechte Berücksichtigung der Entwicklungsländer im WTO-System liegt im Umstand, dass die

643 Vgl. Art. XVIII: 1 und 2 GATT.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Kategorie der Entwicklungsländer **äußerst heterogen** ist, durch das **Prinzip der Eigenqualifikation** (als Entwicklungsland) enorm angewachsen ist und sich gleichzeitig über die Zeit erhebliche Unterschiede innerhalb dieser Kategorie herausgebildet haben, wobei einzelne, früher als Entwicklungsländer anzusehende Länder in die Kategorie wohlhabender Industriestaaten aufrückten (bspw. Südkorea), andere Länder hingegen, insbesondere im Subsahara-Raum, immer weiter zurückfielen. Die Entwicklungsproblematik ist somit nicht nur von der fortdauernden Suche nach geeigneten Instrumenten zur umfassenden Integration aller Staaten in die Weltwirtschaft geprägt, sondern auch von der Notwendigkeit, die Kategorie der Entwicklungsländer fortlaufend neu zu definieren und insbesondere die einschlägigen Instrumente zur Förderung der Entwicklung laufend zu differenzieren und an sich verändernde Gegebenheiten im Kreis der Entwicklungsländer anzupassen.[644]

8 Der Schutz der Umwelt

739 Die umweltrelevanten Bestimmungen der WTO zählen Rechte und Pflichten auf, die von den Vertragspartnern im grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen, zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensgrundlage und Lebensqualität der Menschen, Tiere und Pflanzen, einzuhalten sind.

740 In der **unmittelbaren Nachkriegszeit** standen die **Umweltschutzfragen nicht oder nur am Rande zur Diskussion**. Priorität hatten die Wahrung des Friedens, die Deckung des täglichen Konsumgüterbedarfs und der Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Infrastruktur und Wirtschaft. In den folgenden Jahrzehnten zeichnete sich eine Wende ab. Die Auswirkung des Handels, die neuen Produktionsverfahren mit den damit verbundenen Gefahren für den Menschen und seine Umwelt sowie die effektiv eingetretenen Umweltkatastrophen (Seveso 1976, Tschernobyl und Schweizerhalle 1986, Alaska 1989, Ölpest im Golf von Mexiko 2010) rückten die Umweltprobleme mehr und mehr in den Mittelpunkt der staats- und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen.

741 Die folgenden Ausführungen über den Umweltschutz sind dreigeteilt: Der erste Abschnitt zeichnet die umweltrelevanten Bestimmungen der geltenden Welthandelsordnung auf. Die anschließenden Ausführungen handeln von der zunehmenden Berücksichtigung der Umweltschutz-Aspekte bei der Interpretation und Anwendung der WTO-Bestimmungen. Der dritte Teil schließt mit der Frage nach den Folgen eines stärkeren WTO-Bezugs auf den Umweltschutz.

644 Vgl. dazu auch *A. Ghoufrane* (2023), S. 463.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

8.1 Die umweltrelevanten Bestimmungen der WTO

742 Die im WTO-Vertragswerk aufgeführten umweltrelevanten Bestimmungen gehen auf die neben der WTO bestehenden internationalen Abkommen auf das GATT von 1947, die Vereinbarungen der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (Rio-Konferenz 1992) und die Beschlüsse der WTO zurück.

8.1.1 Der institutionelle Rahmen

743 Von den rund 150 gegenwärtig abgeschlossenen internationalen Umweltschutzabkommen enthalten an die 20 Vereinbarungen Bestimmungen über den Handel mit chemischen Produkten, gefährlichen Abfällen, Tieren oder Pflanzen.[645] Die ältesten beiden Abkommen stammen aus den Jahren 1933 und 1940 über den Handel mit wilden Tieren und Pflanzen. In den 1950er-Jahren folgten vier Abkommen zum Handel mit Seehunden und Fellen von Seehunden sowie geschützten Pflanzen. Jüngeren Datums sind die Vereinbarungen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, den Transport von Tieren und den Schutz einzelner Tierarten. Die für den internationalen Handel wohl bedeutendsten Abkommen sind das Washingtoner Übereinkommen von 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen, das Wiener Übereinkommen von 1985 zum Schutz der Ozonschicht und das Basler Übereinkommen von 1989 über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung.[646] Handelsrelevante Umweltschutzbestimmungen enthalten auch der AEUV (Art. 191 ff.), der NAFTA-Vertrag (Zusatzabkommen über «Environmental Cooperation») sowie die 2016 unterzeichnete und 2017 von den USA wieder abgelehnte Transpazifische Partnerschaft (TPP Kap. 20).

744 Im Rahmen der GATT- bzw. der WTO-Umweltbestimmungen zeichnet sich im Verlauf der Jahrzehnte folgende Entwicklung ab. Während der Vorbereitungsarbeiten für die später nicht zustande gekommene ITO kamen die Umweltschutzfragen nicht zur Sprache. Demzufolge **fehlten Hinweise auf die Umwelt in der Präambel des GATT von 1947**. In den ersten GATT-Jahren vermieden es die Vertragsparteien, im GATT die Umweltproblematik zu hinterfragen, obwohl nach der Veröffentlichung «Die Grenzen des Wachstums» durch den «Club of Rome»[647] diese Fragen aktuell waren und die GATT-Partner im Jahr 1971 mit Blick auf die Stockholmer «Conference on Human Environment» von 1972 eine Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen und internationalen Handel («Group on Environ-

645 Vgl. GATT (1993), Trade Provisions Contained in Multilateral Environmental Agreements, Doc. TRE/W/1/Rev. 1 vom 14.10.1993; *R. Hudec* (1996), S. 98 und 160, Anm. 13; *R. Senti* (2006). S. 13 ff.

646 Die Vertragstexte finden sich in jeder nationalen Gesetzessammlung.

647 *D.H. Meadows* et al. (1972).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mental Measures and International Trade») geschaffen haben.[648] Selbst in der Ministererklärung zur Uruguay-Runde von 1986 war bloß von einer möglichst weitgehenden Liberalisierung des Rohstoffhandels («fullest liberalization of trade in natural resource-based products») die Rede. Die Umweltschutzproblematik wurde auch zu Beginn der Uruguay-Runde noch nicht thematisiert.[649]

745 Eine **formelle Neuausrichtung** der GATT-Umweltschutzpolitik folgte mit dem **Dunkel-Bericht Ende 1991**. In seiner Präambel schlägt der Dunkel-Bericht vor, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf *«developing the optimal use of the resources of the world at sustainable levels»* auszurichten.[650] Die Neuerung des Dunkel-Berichts besteht darin, dass anstelle von «voller Erschließung der Hilfsquellen der Welt» von einer **«optimalen Nutzung der natürlichen Ressourcen auf einem dauerhaften Niveau»** die Rede ist.

746 Von großer Bedeutung für die Weiterentwicklung der GATT-Umweltschutzpolitik war schließlich die Konferenz für **Umwelt und Entwicklung von Rio im Juni 1992** *(«United Nations Conference on Environment and Development», UNCED)*. Sensibilisiert durch die in den letzten Jahren eingetretenen Umweltkatastrophen forderte die UNCED das GATT und die damals noch nicht abgeschlossene Uruguay-Runde auf, die Umweltaspekte vermehrt in die neue Welthandelsordnung einzubeziehen, d.h.:

- die Zusammenhänge zwischen Umwelterfordernissen und internationalem Handel zu analysieren,
- den Dialog zwischen den Umweltvertretern und der Wirtschaft zu fördern,
- die ergriffenen Umweltschutzvorschriften in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen zu bringen und
- darüber zu wachen, dass die Umweltschutzmaßnahmen, einschließlich der Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften, zu keiner willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung sowie zu keiner verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen.[651]

747 Ein Jahr nach der Rio-Konferenz 1992 beauftragte das Verhandlungskomitee der Uruguay-Runde den Ausschuss für Handel und Entwicklung, das Verhältnis zwischen Handels- und Umweltschutzmaßnahmen zur Förderung einer dauerhaften

---

648 Auf die Tatsache, dass die GATT-Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen während 20 Jahren weder getagt noch in anderer Form die Arbeit aufgenommen hat, wurde im Zusammenhang der WTO-Zielsetzung bereits hingewiesen. Vgl. Rz. 444.

649 Ministererklärung vom 20.9.1986. Der Hinweis auf den Rohstoffhandel findet sich auf S. 285. Die Formulierung der Ministererklärung wurde von der Arbeitsgruppe «Tropische Produkte» übernommen. Vgl. GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 43, Genf, S. 4. Die Formulierungen «international economic environment» und «trade environment» sind nicht im Sinne von «Umweltschutz», sondern als «Entwicklung des internationalen Wirtschaftsumfelds» zu verstehen.

650 *Dunkel*-Bericht, S. 91, Abs. 2.

651 UNCED, Agenda 21, Text des für das GATT relevante Kapitel 2, Ziff. 2.1–2.48, in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 316 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Entwicklung zu analysieren und entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten.[652] Zudem beschlossen die Minister am 14. April 1994, «einen allen Mitgliedern der WTO offenstehenden Ausschuss für Handel und Umwelt (*«Committee on Trade and Environment», CTE*) zu schaffen».[653] Dieses Gremium erhielt den Auftrag, der ersten WTO-Ministerkonferenz (Singapur 1996) Bericht über die bestehenden Umweltschutzprobleme zu erstatten und Vorschläge über das weitere Vorgehen auszuarbeiten. Seit 1997 finden im Rahmen der WTO entsprechende Symposien statt, über deren Verlauf die CTE-Bulletins, die WTO-Jahresberichte sowie FOCUS und WTO Press Release informieren.[654]

8.1.2 Die Präambel des GATT und der WTO

In der Präambel des GATT erklärten sich die Regierungen bereit, ihre Handelsbeziehungen auf «die volle Erschließung der Hilfsquellen der Welt» *(«full use of the resources»*) auszurichten, was als «ungehinderter Zugang zu den Rohstoffen» und nicht als ein sorglicher Umgang mit den Rohstoffen und eine dauerhafte Erhaltung der Umwelt zu verstehen ist.[655] **748**

Die **Präambel der WTO** hingegen übernimmt den im Dunkel-Bericht vorgeschlagenen Ansatz, wenn auch in abgeschwächter Form. Die optimale Nutzung der Hilfsquellen wird in der WTO nicht als gleichwertiges Ziel neben die Erhöhung des Wohlstands usw. gestellt. Sie ist der «Ausweitung der Produktion und des Handels» untergeordnet. Die WTO-M anerkennen, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen ausgerichtet sind, *«while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development»* («unter Berücksichtigung einer optimalen Nutzung der Ressourcen»).[656] **749**

Diese Gewichtsverlagerung zugunsten der Produktion und des Handels sowie zum Nachteil des Umweltschutzes (WTO-Präambel im Vergleich zum Dunkel-Bericht) scheint auf GATT-interne Auseinandersetzungen zurückzugehen. Bei aller Anerkennung der Umweltschutzerfordernisse warnten die GATT-Verwaltung und die Vertreter der Entwicklungsländer vor der Gefahr, über Handelsmaßnahmen das länderweise unterschiedliche Umweltschutzniveau korrigieren zu wol- **750**

652 Der Text des Beschlusses vom 15.12.1993 ist veröffentlicht in: WTO, The Legal Texts, S. 457 f. (englische Fassung).

653 WTO, The Legal Texts, S. 469 ff.

654 Vgl. WTO (1998), Annual Report 1998, Special topic: Globalization and trade, Genf, S. 123 ff.; WTO (1999), FOCUS, Newsletter Nr. 38, Genf, S. 3 ff.; WTO (1999), Press Release vom 30. Juli, Genf (Trade and Environment Bulletin).

655 Vgl. GATT (1953, 1959, 1966, 1970, 1986 und 1994), Analytical Index, Genf, Präambel; *J.H. Jackson* (1969), World Trade and the Law of GATT, Indianapolis u.a., S. 26 und 126.

656 Abs. 1 der Präambel der WTO-Vereinbarung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

len. Mit Umweltschutzmaßnahmen werde das Risiko eines neu aufkommenden Handelsprotektionismus eingegangen.[657]

8.1.3 Artikel III GATT

751 Art. III GATT verpflichtet die Vertragspartner, Güter aus anderen Märkten «hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Prüfung, Verteilung oder Verwendung» nicht ungünstiger zu behandeln als Güter aus dem Binnenmarkt. Diese Verpflichtung der Gleichbehandlung[658] bezieht sich auf gleiche, gleichartige sowie unmittelbar konkurrierende oder zum gleichen Zweck geeignete Erzeugnisse. **Wie** aber **ist** die **Gleichheit und Gleichartigkeit der Produkte zu definieren**? Sind Güter, die bei der Fertigung die Umwelt stark belasten ohne jedoch produktprägend zu sein, gleich oder ungleich der Güter, die bei der Fertigung die Umwelt weniger stark belasten? Vor dem Hintergrund derartiger Fragen wird deutlich, warum dem Art. III GATT in der WTO-Umweltdiskussion eine wachsende Bedeutung zukommt und warum dieser Artikel im Mittelpunkt vieler GATT- bzw. WTO-Streitschlichtungsverfahren steht.[659]

8.1.4 Artikel XI des GATT

752 Art. XI GATT verbietet den Vertragsparteien die Einführung und Beibehaltung von mengenmäßigen Handelsschranken in Form von Kontingenten oder anderen Maßnahmen. Davon ausgenommen sind gemäß Art. XI.2 GATT:

- Ausfuhrverbote und -beschränkungen zur vorübergehenden Verhütung oder Behebung eines kritischen Mangels an Lebensmitteln oder anderen für die exportierende Vertragspartei wichtigen Waren (Art. XI.2(a)),
- Ein- und Ausfuhrverbote oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zur Anwendung von Normen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen (Art. XI.2(b)), und
- Beschränkungen der Einfuhr von Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei zur Unterstützung von staatlichen Maßnahmen, die dazu dienen, die inländische Erzeugung gleichartiger oder ähnlicher Produkte zu beschränken (Art. XI:2(c)i), das zeitlich beschränkte inländische Überangebot von gleichartigen oder ähnlichen Produkten zu beseitigen (Art. XI.2(c)ii) und die Produktion eines tierischen Erzeugnisses, die weitgehend von Futtermittelimporten abhängt, mengenmäßig zu beschränken, sofern die Inlandproduktion verhältnismäßig geringfügig ist (Art. XI.2(c)iii).

---

657 Vgl. GATT (1993), Activities 1992, Genf, S. 81. Vgl. auch die Ausführungen des stellvertretenden GATT-Generaldirektors *Charles R. Carlisle* in: GATT (1993), FOCUS, Newsletter Nr. 97, Genf, S. 4.

658 Vgl. die Ausführungen über das Inländerprinzip, Rz. 504 ff.

659 Vgl. z.B. die Definition der Produktgleichheit in: *T. Makatsch* (2004), S. 88.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die in lit. a gewählte Formulierung enthält eine Beschränkung der Maßnahmen auf die notwendige Dauer. Die beiden Worte «verhüten» und «beheben» weisen darauf hin, dass es den Gründern des GATT nicht nur um die Beseitigung einer bestehenden, sondern auch um die Verhütung einer voraussehbaren oder befürchteten Krise geht. **Art. XI.2(a) GATT schließt** somit **vorsorgliche Maßnahmen ein**. Von einem «kritischen Mangel» ist nach GATT die Rede, wenn der Landesbedarf an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Waren zu bisher üblichen Bedingungen nicht mehr gedeckt werden kann oder wegen höherer Auslandpreise eine Verlagerung von lebensnotwendigen Gütern ins Ausland zu befürchten ist.[660] Bei den «anderen wichtigen Waren» handelt es sich nach einer Interpretation aus dem Jahr 1947 vor allem um erschöpfbare *(«exhaustible»)* Produkte.[661] **753**

Die in lit. b aufgezählten Ausnahmen zur Anwendung von Normen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen sind zum Teil umweltrelevant, zum Teil beziehen sie sich auf die Abwicklung des Handels. Soweit diese Ausnahmen den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen betreffen, sind sie durch Art. XX GATT (allgemeine Ausnahmen) abgedeckt. Werden solche Maßnahmen mit Blick auf einen reibungslosen Ablauf des Handels eingeführt, fallen sie nicht unter die umweltrelevanten GATT-Bestimmungen. **754**

Die in lit. c gestatteten Importbeschränkungen sind als flankierende Maßnahmen der landwirtschaftlichen Binnenmarktpolitik zu verstehen. Den einzelnen Ländern werden Instrumente zur Durchsetzung und Verteidigung ihrer Agrar-Hochpreispolitik im Inland zur Verfügung gestellt. Punkt zwei und drei sind Spezialfälle von Punkt eins. **755**

Art. XI GATT ist mit der Uruguay-Runde nicht verändert worden. Die für die Landwirtschaft wichtigen Neuerungen finden sich im Agrar- und SPS-Abkommen. **756**

8.1.5 Artikel XX GATT – Der Schutz erschöpflicher Ressourcen (Umweltschutz)

Auch **wenn Produkte nach unterschiedlichen Produktionsmethoden (PPMs) hergestellt werden**, gelten sie im Sinne von Art. III GATT als **«gleichartig»**. Ist eine Produktionsmethode umweltschädlicher als die andere, so ist dennoch **nach Maßgabe von Art. III keine Differenzierung**, bspw. durch höhere Steuern, erlaubt. In diesem Zusammenhang kann **aber auf Art. XX GATT Rückgriff** genommen werden. **757**

Art. XX g), aber auch **Art. XX b)** und das **SPS-Abkommen** können **Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes rechtfertigen**.[662] **758**

660 GATT (1955), BISD 3rd S, S. 191.

661 Vgl. UN (1947), Doc. E/PC/T/A/SR/40, S. 1 f.

662 Vgl. dazu bspw. *M. Panizzon/L. Arnold/Ch. Cottier* (2010), S. 199.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

759 Der **Begriff** der «erschöpflichen Naturressource» *(exhaustible natural resources)* bezog sich von der ursprünglichen Intention her auf nicht-lebende Ressourcen, während im Wege einer dynamischen Interpretation dieser Bestimmung im Rahmen der WTO-Rechtsprechung **auch lebende Ressourcen** darunter subsumiert wurden.[663] Auf dieser konnten – auch unter zusätzlicher Heranziehung von Art. XX lit b) – Umweltschutzmaßnahmen auf breiter Ebene gerechtfertigt werden:

> «From the perspective embodied in the preamble of the WTO Agreement, we note that the generic term ‹natural resources› in Article XX(g) is not ‹static› in its content or reference but is rather ‹by definition, evolutionary›. […] It is, therefore, pertinent to note that modern international convention and declarations make frequent references to natural resources as embracing both living and non-living resources […].
>
> Given the recent acknowledgment by the international community of the importance of concerted bilateral or multilateral action to protect living natural resources, and recalling the explicit recognition by WTO Members of the objective of sustainable development in the preamble of the WTO Agreement, we believe it is too late in the day to suppose that Article XX(g) of the GATT 1994 may be read as referring only to the conservation of exhaustible mineral or other non-living natural resources. Moreover, two adopted GATT 1947 panel reports previously found fish to be an ‹exhaustible natural resource› within the meaning of Article XX(g). We hold that, in line with the principle of effectiveness in treaty interpretation measures to conserve exhaustible natural resources, whether living or non-living, may fall within Article XX(g).»[664]

760 Da sich das Umweltschutzanliegen **in vielen Fällen nicht national eingrenzen lässt** und da die Umwelt zu den globalen Gemeinschaftsgütern *(«global commons»)* zählt, sind Schutzmaßnahmen häufig nur dann wirksam, wenn sie **grenzüberschreitend** gesetzt werden. Art. XX sieht unilaterale Maßnahmen vor, die aber gemäß traditionellem Völkerrecht grundsätzlich nicht in fremde Souveränitätsräume eingreifen dürfen. Besonders deutlich kommt dieses Problem in Zusammenhang mit dem Schutz von Meeresressourcen zum Tragen. Diese wandern vielfach zwischen souveränitätsfreien Räumen (Hohe See) und Gebieten, über welche die Anrainer souveräne Ansprüche unterschiedlicher Abstufung geltend machen sowie zwischen den letztgenannten Gebieten. Die GATT/WTO-Streitbeilegungsinstanzen haben ursprünglich diesbezüglich eine konservative völkerrechtliche Haltung eingenommen. In US – Tuna I (Mexiko) (1991) erklärte das zuständige Panel extraterritoriale Maßnahmen grundsätzlich für unzulässig, und zwar sowohl nach Maßgabe von Art. XX(g) als auch auf der Grundlage von Art. XX(b). In US – Tuna II (EG) (1994) akzeptierte das zuständige Panel eine extraterritoriale Jurisdiktionsausübung zumindest insoweit, als damit Personalhoheit über amerikanische Bürger und Schiffe ausgeübt wurde.[665]

---

663 Vgl. *N. Matz-Lück* (2011), S. 549 unter Bezugnahme insbesondere auf US – Shrimp, WT/DS58/AB/R, Abs. 130. Vgl. in diesem Sinne auch Art. 56 der UN-Seerechtskonvention 1982.

664 US – Shrimp, AB, WT/DS58/AB/R, Abs. 131.

665 *Ibid.*, 551.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Diese beiden Panel-Berichte sind nicht angenommen worden. Im nachfolgenden US – Shrimp-Fall (1998) hat der AB die extraterritorial wirkende Schutzgesetzgebung der USA zugunsten von Meeresschildkröten mit dem Argument gerechtfertigt, dass Meeresschildkröten zu den stark wandernden Arten *(highly migratory species)* zählen und damit auch eine hinreichende Verbindung zum amerikanischen Jurisdiktionsraum hergestellt werde. **761**

Die zulässige Reichweite extraterritorial wirkender Maßnahmen in diesem Bereich und die geforderte Dimension der Verbindung zur jeweiligen nationalen Jurisdiktionsgewalt sind damit aber weiterhin offen geblieben.[666] **762**

Unilaterale Maßnahmen bleiben aber auf jeden Fall bloß ein **letzter Ausweg** und der AB hat deshalb die Bedeutung von vorherigen, ernsthaften **Verhandlungen hervorgehoben**, ohne solche jedoch zwingend in jedem Fall als Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Einleitung solcher Maßnahmen zu qualifizieren.[667] **763**

Unilaterale, grenzüberschreitend wirkende Maßnahmen auf der Grundlage des Art. XX(b) sind dagegen grundsätzlich unzulässig. Ihre Wirkung ist auf den jeweiligen Jurisdiktionsraum zu begrenzen. Auch in dieser Hinsicht ist die Unterscheidung zwischen gesundheitspolizeilichen und umweltschutzrechtlichen Maßnahmen wichtig. **764**

Neben all den generellen Diskriminierungs- und Missbrauchsverboten, die allgemein bei Art. XX-Maßnahmen Anwendung finden, enthält Art. XX(g) noch ein **spezielles Diskriminierungsverbot** für Umweltschutzmaßnahmen: Die betreffenden Maßnahmen dürfen nicht nur «nach außen» wirken, sondern **müssen in gleicher Form auch «nach innen»** zur Anwendung kommen. Es wurde festgehalten, dass die internationalen Handelsbeschränkungen im Dienste der inländischen Maßnahmen stehen: **765**

> «[P]aragraph (g) of Article XX can justify GATT-inconsistent trade measures if such measures [go] along with parallel domestic restrictions aimed at the conservation of natural resources and are primarily aimed at rendering effective parallel domestic restrictions operating for the conservation of natural resources. A contrario, Article XX(g) cannot be invoked for GATT-inconsistent measures whose goal or effects is to insulate domestic produces from foreign competition in the name of conservation.»[668]

China konnte also die Einführung von Exportbeschränkungen für eine Reihe seltener Rohstoffe nicht unter Berufung auf Art. XX(g) rechtfertigen, wenn diese Beschränkung primär zur Folge hatte, dass heimische Produzenten damit einen präferentiellen und günstigeren Zugang zu diesen Rohstoffen erlangen. **766**

---

666 *Ibid*., 552.

667 So *R. Howse* (2012), S. 449 unter Verweis auf US – Gambling, Abs. 317. Diejenigen hingegen, die die Bemühungsverpflichtung zur Aufnahme von Verhandlungen hervorheben, berufen sich auf US – Shrimp (1998).

668 So der Panel-Bericht in China – Raw Materials, 2011, Abs. 7.408.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

8.1.6 Das Landwirtschaftsabkommen

767 Von den internen Agrarhilfen, welche die Vertragsparteien zu senken haben, sind gemäß Art. 6.1 Anhang 2 Agrarabkommen jene Maßnahmen und Infrastrukturleistungen ausgenommen, die im Rahmen eines Umweltschutzprogramms erfolgen. Die betreffende Förderung darf «keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung» hervorrufen und hat folgende zwei Kriterien zu erfüllen: Erstens, die Stützung muss im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms erfolgen und darf nicht die Form eines direkten Geldtransfers vom Verbraucher zum Landwirt annehmen. Zweitens, die Hilfe soll sich nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auszuwirken.

768 Die im Rahmen von Umwelt- und Erhaltungsprogrammen gewährten Zahlungen an die Landwirtschaft sind gemäß Anhang 2 Ziff. 12(a) und (b) Agrarabkommen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen in Bezug auf die Erzeugungsmethoden oder die eingesetzten Betriebsmittel gebunden. Die Höhe der Zahlungen ist auf die Sonderaufwendungen «infolge der Erfüllung des staatlichen Programms» oder auf den durch das Programm erlittenen Einkommensverlust zu begrenzen. Insofern handelt es sich in diesem Zusammenhang um Kompensationsleistungen und nicht um zusätzliche Agrarhilfen.

769 Weder das Landwirtschaftsabkommen noch Anhang 2 des Abkommens zählen abschließend die zulässigen Umwelt- und Erhaltungsprogramme auf. Mit dem Hinweis darauf, dass die beigelegte Liste nicht erschöpfend ist, enthält das Landwirtschaftsabkommen beim Umweltschutz weitgehend eine «Carte blanche».

8.1.7 Das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-A)

770 Das **SPS-A** zählt die Umweltschutzbestimmungen in der Präambel sowie in den Art. 2, 3 und 4 auf.

771 Gemäß **Präambel soll kein WTO-Mitglied** «[…] **daran gehindert werden, Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen»**, sofern diese Maßnahmen **keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung** bewirken und zu keiner verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen.[669] Die Gesundheit von Menschen und Tieren und die pflanzenschutzrechtliche Lage seien in den Gebieten der WTO-M bestmöglich zu verbessern.[670] Die Mitglieder würden nicht gezwungen, das ihnen angemessen erscheinende Schutzniveau des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu ändern. Die Vertragspartner

669 Formulierung in Anlehnung an Art. XX GATT.

670 Die Präambel des SPS-Abkommens ist im Zusammenhang mit Anhang A Ziff. 1(a), (c) und (d) des Abkommens zu lesen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

hätten das Recht, sowohl an die importierten als auch die einheimischen Produkte die gleichen gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Ansprüche zu stellen.

Art. 2 des Abkommens konkretisiert das in der Präambel angesprochene **Recht auf Schutzmaßnahmen** und verlangt, dass gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen nur in dem Umfang verfügt werden, «wie dies zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen notwendig ist». Ferner haben die eingesetzten Maßnahmen auf wissenschaftlichen Grundsätzen zu beruhen, es sei denn, das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial reiche nicht aus. Art. 2 des Abkommens wiederholt die in Art. XX GATT erwähnten Bedingungen: Die Vorkehren dürfen zu keiner willkürlichen oder ungerechtfertigten Verletzung der Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung führen und keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels beinhalten. **772**

«Mit dem Ziel», so **Art. 3**, «eine **möglichst weitgehende Harmonisierung** der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu erreichen, stützen sich die Mitglieder bei ihren gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen auf **internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen**, soweit diese bestehen.» Die Maßnahmen, die den internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, «gelten als notwendig zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen und als im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen» des Abkommens.[671] **773**

In **Art. 4** verpflichten sich die Vertragspartner zur **gegenseitigen Anerkennung** von unterschiedlichen gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen mit vergleichbarem Schutzniveau.[672] **774**

8.1.8 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-A)

Die Präambel des TBT-A wiederholt den bereits im GATT vereinbarten Grundsatz, dass kein Land daran gehindert werden darf, das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sowie die Umwelt zu schützen.[673] **775**

Analog zum SPS-A erlaubt das TBT-Abkommen, die Importgüter den gleichen Standards zu unterstellen, die für die auf den Inlandmarkt gebrachten Produkte gelten. Dabei haben die Vertragspartner gemäß **Art. 2** des TBT-Abkommens dafür zu sorgen, dass die technischen Vorschriften **nicht «unnötige Hemmnisse** für den internationalen Handel» schaffen, also «nicht handelsbeschränkender als notwendig» sind, um ein «berechtigtes Ziel» zu erreichen. Bei der Aufzählung der «berechtigten Ziele» greift der Vertragstext auf den in der Präambel erwähnten **776**

671 Vgl. Panelbericht «US-EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)» in: WTO, DS26 und DS48.

672 Über die Ziele und den allgemeinen Inhalt des SPS-Abkommens vgl. Rz. 730 ff.

673 Zur begrifflichen Abgrenzung der technischen Handelshemmnisse vgl. Rz. 775 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie Umwelt zurück.

777 **Bestehen keine einschlägigen internationalen Normen** oder weicht der Inhalt des Entwurfs einer technischen Vorschrift wesentlich vom technischen Inhalt einschlägiger internationaler Normen ab und ergeben sich daraus dringende Probleme bei der Sicherheit und Gesundheit sowie beim Umweltschutz, ist ein Land gemäß Art. 2.9 und 2.10 des TBT-Abkommens **berechtigt**, in Abweichung vom üblichen Verfahren – gegenseitige Information, Durchführung einer Vernehmlassung – **unverzüglich entsprechende Vorschriften zu erlassen**.

8.1.9 Das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-A)

778 Das **SCM-A verbietet grundsätzlich alle staatlichen Beihilfen**, die an eine Ausfuhrleistung gekoppelt sind **(Export-Subventionen)** oder den Verbrauch von Inlandgütern gegenüber importierten Erzeugnissen begünstigten **(Import-Subventionen)**. Davon gibt es – neben den Sonderregeln zugunsten der Landwirtschaft – **zwei wichtige Ausnahmen**. Die eine Ausnahme besteht gemäß Art. 8:2(b) des SCM-A in der Gewährung von Beihilfen an **benachteiligte Regionen**, wobei die Benachteiligung längerfristig und an der Einkommenshöhe und dem Beschäftigungsgrad ablesbar sein muss.[674] Die zweite Ausnahme bezieht sich nach Art. 8.2(c) SCM-Abkommen auf spezifische «Beihilfen zur **Förderung der Anpassung** bestehender Einrichtungen an neue durch Gesetze und/oder Verordnungen angeordnete **Umwelterfordernisse**, die größere Beschränkungen und finanzielle Lasten für Unternehmen zur Folge haben». Dabei gilt die Voraussetzung, dass es sich bei den Subventionen um eine einmalige Maßnahme handelt, die Beihilfen eine gewisse Kostenschwelle nicht überschreiten und unmittelbar an die von einem Unternehmen geplante Verminderung der Emissionen und Verschmutzung gebunden und angemessen sind. Die große Restkategorie sind die «anfechtbaren» Subventionen, d.h. die spezifischen Subventionen, bei denen nachzuweisen ist, dass sie «nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer WTO-M» verursachen.[675]

8.1.10 Das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS)

779 Das GATS-A ist mit einem generellen Ausnahmeartikel ausgestattet, der sich formal und materiell an Art. XX GATT anlehnt. **Art. XIV(b)** GATS lautet:

---

674 Das Abkommen enthält keine Liste über die möglichen Ursachen der Benachteiligung. Es ist anzunehmen, dass umweltrelevante Gründe durchaus mitberücksichtigt werden dürfen.

675 Vgl. z.B die Subventions-Streitfälle zwischen der EU und den USA, DS316 und DS347, «EC and certain member States – Large Civil Aircraft» (in den Jahren 2004 bis 2011).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «Unter der Voraussetzung, dass Maßnahmen nicht in einer Weise angewendet werden, die zu willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter den Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierten Beschränkung des Handels mit Dienstleistungen führen, wird eine Bestimmung dieses Abkommens nicht so ausgelegt, dass sie die Annahme oder Durchsetzung von Maßnahmen eines Mitglieds verhindert, die erforderlich sind: […], b) um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen.»[676]

8.1.11 Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums

780 Das TRIPS-A enthält umweltrelevante Bestimmungen in Abschn. 5 über die Patente. **Art. 27.2(b)** TRIPS besagt, dass die Mitglieder der WTO bzw. die Vertragspartner des TRIPS Erfindungen von der Patentierung ausschließen können, *«wenn das Verbot ihrer gewerblichen Verwertung innerhalb ihres Gebiets zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten einschließlich des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zur Vermeidung einer ernsten Beeinträchtigung der Umwelt notwendig ist»*.

8.1.12 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)

781 Analog zu den multilateralen WTO-Abkommen enthält auch das GPA (revidierte Fassung ist am 6.4.2014 in Kraft getreten) in **Art. III.2** eine allgemeine Ausnahmeklausel. Danach dürfen die Bestimmungen des Abkommens die Vertragsparteien nicht daran hindern, Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen, die notwendig sind zum Schutz:

- der öffentlichen Moral, der Ordnung oder Sicherheit,
- des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie
- des geistigen Eigentums oder
- die sich auf Güter oder Dienstleistungen von Menschen mit Behinderung, von philanthropischen Einrichtungen oder aus Gefängnisarbeit beziehen.

782 Es gilt dabei der Vorbehalt, *«dass die […] Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, oder zu einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen»*.

8.1.13 Die Gewährung von Ausnahmengenehmigungen («Waiver»)

783 Schließlich besitzt die Ministerkonferenz gemäß Art. IX.3 der WTO-Vereinbarung (bzw. Art. XXV GATT) das Recht, «unter außergewöhnlichen Umständen […] ein Mitglied von einer Verpflichtung aus dem vorliegenden Abkommen oder

676 Vgl. die Interpretation von «willkürlich», «unberechtigt», «verdeckte Beschränkung» und «erforderlich» bzw. «notwendig» in Rz. 1313 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einem der Multilateralen Handelsabkommen zu entbinden». Die Gewährung einer Ausnahme (eines «Waiver») erfordert (theoretisch) drei Viertel der Mitgliederstimmen, geschieht aber de facto stets im Konsensus-Verfahren. Nach Ansicht der GATT-Umweltgruppe reicht diese Ausnahmemöglichkeit grundsätzlich aus, um Umweltprobleme über Handelsmaßnahmen zu lösen. Weiter gehende Bestimmungen würden, so die GATT-Umweltgruppe, wenig effizient sein und das Gleichgewicht zwischen eingegangenen Pflichten und zugestandenen Rechten im Rahmen des GATT stören (*«disturbing the balance of rights and obligations»)*.[677] Diese Grundhaltung wird freilich nicht von allen Mitgliedern der Umweltgruppe getragen. Einzelne Mitglieder der Umweltgruppe verlangen klarere Richtlinien zur Erteilung von «Waiver» und verweisen auf die Problematik der zeitlichen Beschränkung sowie den Ausnahmecharakter der WTO-Vereinbarung.[678]

8.2 Neue Trends in der WTO-Umweltschutzpolitik

784 **Seit einigen Jahren** werden bei der Deutung der GATT- bzw. der WTO-Bestimmungen **zunehmend umweltschutzrelevante Aspekte berücksichtigt**. Im Vordergrund stehen vor allem drei Neuausrichtungen: Die Begriffe «Produkt» und «Produktgleichheit» erfahren eine stärkere Umweltbezogenheit, die Extraterritorialität der WTO-Umweltschutzpolitik gewinnt an Bedeutung und anstelle der bisherigen wirtschaftspolitischen Ausrichtung treten vermehrt umweltrelevante Ziele.

8.2.1 Die Neudefinition der Produktgleichheit

785 Die Definition der Gleichheit und Ähnlichkeit der Produkte wird im GATT seit jeher diskutiert, ohne dass sich die Vertragspartner auf eine allgemeingültige Begriffsbestimmung einigen können. Im GATT-Bericht des Jahres 1970 über die Warenbesteuerung an der Grenze empfahl eine GATT-Arbeitsgruppe, die Produktgleichheit sei von Fall zu Fall abzuklären. Als Kriterien gelte zu berücksichtigen: die Verwendung des Endprodukts in einem bestimmten Markt, die von Land zu Land unterschiedlichen Konsumgewohnheiten sowie die Eigenschaften und Qualitäten des Produkts.[679] Mehrere der folgenden Panelberichte berufen sich auf diese Begriffsdarstellung, so derjenige über die US-Steuern auf Erdöl von 1987,[680]

677 GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 ff., Ziff. 21 f.

678 Nach Ansicht dieser WTO-Mitglieder beziehen sich Art. IX WTO-Vereinbarung und Art. XXV GATT ausschließlich auf «außergewöhnliche Umstände». Es sei fragwürdig, ob multilaterale Umweltschutzabkommen von der WTO als «Ausnahmen» behandelt werden dürften. Vgl. dazu die ausführliche Stellungnahme der WTO-Umweltgruppe in: GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 ff., Ziff. 23.

679 GATT (1972), BISD 18th S, S. 101 f., Ziff. 18.

680 Panelbericht «US-Taxes on Petroleum and certain imported Substances» vom 17.6. 1987, veröffentlicht in: GATT (1988), BISD 34th S, S. 136 ff., Ziff. 5.1.1.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

über die japanischen Grenzsteuern auf Wein und anderen alkoholischen Getränke von 1987[681] sowie über die alkoholischen Getränke in den USA von 1992.[682] **In einzelnen Panel-Empfehlungen kommen**, wie die folgenden Ausführungen belegen, **die Kriterien von Gesundheit und Umweltbelastung im Verbrauch und in der Herstellung einer Ware mehr und mehr zur Geltung**.

8.2.1.1 Berücksichtigung von Gesundheitsaspekten

Im **Streitfall über alkoholische Getränke in den USA von 1992** ging es unter anderem um die Frage, ob Bier mit einem höheren Alkoholgehalt das gleiche Produkt darstelle wie Bier mit einem niedrigeren Alkoholgehalt. Einzelne Bundesstaaten der USA schränkten die Zahl der Verkaufsstellen von Bier mit einem Alkoholgehalt von über 3,2 Vol.-% mit dem Argument ein, die Verkaufsrestriktionen trügen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit des Menschen sowie zur Hebung der öffentlichen Moral bei. Kanada hingegen sah in einer Differenzierung des Produkts Bier nach Alkoholgehalt und in der daraus abgeleiteten unterschiedlichen Behandlung eine Verletzung des GATT. Bei allen Bierarten handle es sich unabhängig vom Alkoholgehalt um das «gleiche» Produkt. Kanada verwies dabei auf die in den USA auf Bundesebene geltende Regelung, wonach allein zwischen Bier mit Alkohol und alkoholfreiem Bier unterschieden wird, und auf die Tatsache, dass auch im US-Zolltarif alle Bierarten unter die gleiche Tarifnummer fallen.[683] Das GATT-Panel hielt in seiner Beurteilung fest, das GATT verfolge nicht die Absicht, die internen Abgaben und Rechtsvorschriften zu harmonisieren, sondern habe zum Ziel, eine einseitige Begünstigung der inländischen Erzeugung zu verhindern. Würden Produkte eines Sortiments als «gleich» erklärt, so verunmöglichte dies den einzelnen Staaten, in diesem Bereich eine eigenständige Wirtschafts- und Umweltschutzpolitik zu betreiben, d.h., die Autonomie der einzelnen Staaten wäre aufgrund einer zu engen Produktdefinition infrage gestellt. Das Panel kam zum Schluss, auch wenn Bier mit einem höheren oder niedrigeren Alkoholgehalt von der Substanz her als sehr ähnlich zu betrachten sei, handle es sich doch aus gesundheitlicher und moralischer Sicht um unterschiedliche Güter.[684] **786**

681 Panelbericht «Japan-Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages» vom 10.11.1987, veröffentlicht in: GATT (1988), BISD 34th S, S. 83 ff., Ziff. 5.5.

682 Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 206 ff., Ziff 5.23 ff. In den Ziff. 5.71 und 5.72 werden auch umweltrelevante Beurteilungskriterien miteinbezogen.

683 Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 206 ff., Ziff. 3.120 ff.

684 Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 206 ff., Ziff. 5.74.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

8.2.1.2 Umweltschutzrelevante Aspekte im Verbrauch

787 Ähnlich wie im Streitfall über alkoholische Getränke in den USA Gesundheitsaspekte zur Diskussion standen, wurden im Handelskonflikt über US-Steuern auf Automobilen Umweltschutzkriterien berücksichtigt.[685] Wann ist eine umweltschutzbedingte unterschiedliche Besteuerung zulässig, wann hingegen diskriminierend? Zur Klärung dieser Frage wurde der **«aim-and-effect»-Test** entwickelt, der von den WTO-Streitbeilegungsinstanzen in seiner strikt subjektiven Variante (danach müsste die WTO die subjektive Intention von legislativen Maßnahmen im Einzelfall hinterfragen) zwar abgelehnt wurde, tatsächlich aber in einer «**objektivierten» Form** fortlebt.[686]

788 Die Vereinigten Staaten belasteten ab den 1970er-Jahren[687] bestimmte Automobile mit einer Steuer, die vom jeweiligen Treibstoffverbrauch abhängt *(«Gas Guzzler Tax»)*. Autos mit einer Fahrleistung von mehr als 22,5 Meilen pro Gallon Treibstoff waren steuerfrei. Modelle mit 12,5 bis 22,5 m/g unterlagen einer Steuer von US$ 1000 bis 6400 und Modelle mit unter 12,5 m/g einer Steuer von US$ 7700. Nach Ansicht der EG verletzte diese unterschiedliche Besteuerung den im GATT niedergelegten Gleichheitsbegriff der Produkte. Alle Automobile seien «gleiche» Produkte und müssten daher gleichbehandelt werden. Die Autos hätten die gleichen physikalischen Eigenschaften, die gleichen Bauteile und erbrächten den gleichen Nutzen. Unterschiede im Treibstoffverbrauch führten nicht zu anderen Produkten, die unterschiedlich behandelt werden dürften. Die Vereinigten Staaten hingegen vertraten die Meinung, der unterschiedliche Treibstoffverbrauch bzw. die unterschiedliche Belastung der Umwelt lasse die Autos zu unterschiedlichen Produkten werden. Die Steuer diene der Erhaltung fossiler Brennstoffe und trage zur Erhaltung der erschöpfbaren Naturschätze bei.

789 Der Panelbericht US-Steuern auf Automobilen hielt an seiner Empfehlung fest. Art. III GATT diene nur der Verhinderung einer rechtlichen Warendifferenzierung zum Schutz der inländischen Produktion. Das GATT verbiete seinen Partnern nicht, unterschiedliche politische Ziele zu verfolgen. In diesem Sinne sei zwischen Zielsetzung und Wirkung einer Maßnahme *(«aim and effect»)* zu unterscheiden. Eine Maßnahme habe den Schutz der heimischen Wirtschaft zum Ziel, wenn ihre Begründung darauf hindeute, «dass eine Änderung der Wettbewerbschancen zugunsten des inländischen Erzeugnisses das angestrebte Ergebnis gewesen und nicht nur die zufällige Folge der Umsetzung eines legitimen politischen Ziels (sei).» Im Gegensatz dazu habe eine Maßnahme die Wirkung, die einheimische Wirtschaft zu schützen, wenn sie inländischen Anbietern bessere Wettbewerbsbedingungen gewähre als Importeuren, und zwar gleichgültig, ob sich dabei

685 Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS31/R.

686 Vgl. *M. Matsushita* et al. (2015), S. 186.

687 Zur Höhe der heute geltenden «gas-guzzler-tax» vgl. https://en.wikipedia.org/wiki/Energy_Tax-Act (März 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die Importmenge ändere oder nicht. Eine Verschiebung der Außenhandelsströme könne auf viele Ursachen zurückgeführt werden.[688]

790 Das GATT-Panel kam zum Ergebnis, das Ziel der Vereinigten Staaten sei nicht der Schutz der einheimischen Autoindustrie, sondern eine Besteuerung von Autos mit hohem Treibstoffverbrauch als Anreiz zum Kauf von verbrauchsgünstigeren Autos als Beitrag zur Einsparung fossiler Brennstoffe. Die Automobilhersteller der Vereinigten Staaten wie der Drittstaaten könnten Fahrzeuge mit hohen und niedrigen Treibstoffverbrauchswerten herstellen. In- und ausländische Autos mit einem niedrigen Treibstoffverbrauch würden in den USA gleich behandelt. Ausländische Autos mit einem höheren Verbrauchswert an Treibstoffen seien daher nicht inländischen Produkten mit einem niedrigeren Treibstoffverbrauch gleichzusetzen, seien also nicht gleiche oder gleichartige Produkte. Die Besteuerung der Autos nach Treibstoffverbrauch verändere daher die Wettbewerbsbedingungen nicht und sei nicht einem Schutz der inländischen Produktion gleichzustellen.[689] Dieser Panel-Bericht wurde nicht angenommen; der **AB bezeichnete den *«aims and effects»*-Test später, in *«Japan – Alcoholic Beverages II»* als «ohne Rechtsgrundlage und falsch»**.[690] **Dennoch bleibt die Zielsetzung einer Maßnahme relevant**, wenn geprüft werden soll, ob diese als diskriminierend anzusehen ist. Dabei ist es aber nicht Aufgabe der WTO-Streitbeilegungsinstanzen, eine subjektive Absicht der M zu eruieren, sondern es geht um die «objektivierte Intention».[691]

8.2.1.3 Umweltschutz in Herstellung und Verarbeitung

791 Eine weitere Frage ist der Einbezug der **Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden («Process and Production Method», PPM)** in die Definition des Produkts. Nach ursprünglicher GATT-Interpretation ist unbestritten, dass Unterschiede in der Herstellung und Verarbeitung eines Guts keine unterschiedliche Behandlung der Ware an der Grenze rechtfertigen, solange sich diese Unterschiede nicht im Handelsprodukt selbst manifestieren oder vermuten lassen, d.h. nicht produktprägend sind.[692] Diese Rechtsvorstellung gründet zweifelsohne auf der

688 Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS31/R, Ziff. 5.10.

689 Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS31/R, Ziff. 5.26. Zum Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vgl. *A. Diem* (1996) S. 46 ff.

690 AB, Japan – Alcoholic Beverages II, 4.10.1996, Abs. 27 f.

691 So hat der AB in «Philippines – Distilled Spirits», 21.12.2011, in Abs. 250 festgehalten, dass «[a]lthough it is true that the aim of a measure may not be easily ascertained, nevertheless its protective application can most often be discrend from the design, the architecture, and the revealing structure of a measure.» Vgl. auch *M. Matsushita* (2015), S. 186.

692 Vgl. Panelbericht «US-Restrictions on Imports of Tuna II» vom 16.6.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS29/R, Ziff. 5.9; *A. Diem* (1996) S. 99; *M. Schlagenhof* (1995); *E.-U. Petersmann* (1993).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Befürchtung, die Berücksichtigung von Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden bei der Beurteilung der Produktgleichheit öffne dem Handelsprotektionismus Tür und Tor.[693]

792 Wenn aber Erzeugnisse wegen der unterschiedlichen Umweltbelastung im Konsum in unterschiedliche Produktkategorien eingeteilt und in der Wertvorstellung der Verbraucher als nicht gleiche Güter beurteilt werden, so ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Produktdifferenzierung aufgrund unterschiedlicher Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden, die nicht produktprägend sind. Dies umso mehr, als den WTO-Vertragstexten nicht zu entnehmen ist, dass bei der Beurteilung einer Ware nur physisch feststellbare Unterschiede im Endprodukt und nicht auch andere Kriterien wie unterschiedliche Produktions- und Verarbeitungsmethoden oder damit zusammenhängende ethische Aspekte berücksichtigt werden sollen. Die Diskussion über diese Frage ist nicht abgeschlossen. Die traditionelle Interpretation hält an der Meinung fest, die Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden dürften nur insofern berücksichtigt werden, als sie sich in physisch feststellbaren Eigenschaften des Produkts niederschlagen. Dabei wird unter anderem auf das TBT-A verwiesen, das von den Produktmerkmalen oder den auf diese bezogenen Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden spricht *(«product characteristics or their related processes and production methods»)*.[694] Verschiedentlich wurde daraus folgende Schlüsse gezogen:

- Der Import von Medikamenten dürfe demnach aus Risikoerwägungen verboten werden, wenn deren Erzeugung im Ausland nachweislich den im Inland als notwendig erachteten hygienischen Anforderungen nicht entspricht.
- Unterstützend zu dieser Interpretation wurde darauf hingewiesen, dass die von den Umweltschutz- und Konsumentenorganisationen in den letzten Jahren geforderten Etikettierungsvorschriften (Eier von Hühnern aus Bodenhaltung, Fleisch von Tieren aus artgerechter Haltung, Thunfisch, gefangen nach delfinschonenden Methoden, Gen-Sojabohnen) zeigten, dass bei der Beurteilung der Produktgleichheit sowohl der Umweltbezug in Herstellung und Verarbeitung als auch ethische Aspekte mitberücksichtigt werden. Ein «delfinschonend» gefangener Thunfisch ist demnach nicht dasselbe wie ein Thunfisch, bei dessen Fangmethoden mehr als eine vorgegebene Anzahl Delfine getötet wird. – Auch sei das Fleisch von Tieren, die artgerecht gehalten werden, nicht das gleiche Fleisch wie dasjenige von Tieren, die zu Tode gequält werden.

793 Falls solche Kriterien bei der Beurteilung der Produktgleichheit generell anerkannt werden (die Panel-Empfehlung US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II könnte in diese Richtung gehen, wenngleich die gesamte Entwicklung noch unklar ist),

693 Vgl. GATT (1992), International Trade 90–91, Vol. I, Genf, S. 22.

694 Ziff. 1 des Anhang 1 des TBT-Abkommens.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

würde dies den Importländern erlauben, die als unterschiedlich definierten Produkte auch unterschiedlich zu behandeln.[695]

8.2.2 Die Ausweitung des Umweltschutzes auf extraterritoriale Bereiche

Die WTO unterscheidet zwischen dem inländischen und dem extraterritorialen Schutz von Gütern. Der inländische Schutz bezieht sich auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren, Pflanzen und Umwelt im eigenen Hoheitsgebiet, der extraterritoriale auf den Umweltschutz außerhalb der eigenen Landesgrenze und den allgemeinen Schutz von Tieren, Pflanzen, Luft, Wasser, Klima und Atmosphäre (Ozonschicht). **794**

Die **Schutzwürdigkeit der inländischen Umweltgüter** ist in den internationalen Abkommen über den Pflanzenschutz, den Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen und die Entsorgung gefährlicher Abfälle sowohl im GATT-Recht 1947 als auch in den Vertragsbestimmungen der WTO **unbestritten**. Jedem Staat steht das Recht zu, zum Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet Schutzmaßnahmen zu treffen. **Fraglich** ist hingegen, ob ein WTO-Mitglied das vertragliche Recht hat, Import- oder Exportbeschränkungen zum **Schutz der Umweltgüter außerhalb seiner Jurisdiktion** zu erlassen. **795**

Um den **Wandel in der Rechtsauffassung** über diese Frage aufzuzeigen, wird nachfolgend der Panelbericht US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine I mit der Panel-Empfehlung US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II verglichen. **796**

Im Handelskonflikt US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine I von 1991 ging es um das Problem, ob die Vereinigten Staaten den Import von Thunfisch aus Ländern verbieten dürfen, deren Fangmethoden den «Zufang» von Delfinen durch die Art der eingesetzten Schleppnetze nicht auf eine vorgegebene Anzahl beschränken. Die USA verteidigten ihr Importverbot aus dem ost-tropischen Pazifik mit dem Argument, eine solche Maßnahme sei notwendig, um die Delfine vor der Ausrottung zu bewahren. Das Washingtoner Artenschutzabkommen verpflichte einen Staat, den Import von bedrohten Tierarten zu verbieten. Das Gegenargument der klagenden Handelspartner EG und Niederlande lautete, die Vereinigten Staaten hätten nicht das Recht, außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets *(«outside its jurisdiction»)* rechtsbestimmend einzugreifen. **797**

---

695 Zum Einbezug der Herstellungsverfahren vgl. die «Entschließung zur Welthandelsorganisation (WTO)» des Europäischen Parlaments vom November 1996, in der sich das Parlament «für eine Revision von Art. XX des GATT dahingehend» ausspricht, «dass es WTO-Vertragsparteien ermöglicht wird, gegen Erzeugnisse sowie gegen Herstellungsverfahren (Hervorhebung durch RS), die mit globalen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind, auf der Grundlage von multilateralen Umweltabkommen handelsbeschränkende Maßnahmen zu ergreifen». EG, ABI. C 166 vom 10.6.1996, S. 260. Vgl. *T. Makatsch* (2004), S. 88 ff.; *R. Senti* (2006), S. 73 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

798 Das GATT-Panel war sich einig, Art. XX(b) des GATT beziehe sich ausschließlich auf den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels in den Vierzigerjahren (historische Interpretation).[696] Die extensive Interpretation von Art. XX(b) durch die USA hätte zur Folge, dass jedem Staat das Recht zustehen würde, über das Schutzniveau in anderen Staaten zu bestimmen. Dies wiederum würde die Welthandelsordnung des GATT infrage stellen. Mit dieser Überlegung und unter Mitberücksichtigung der Frage nach der Notwendigkeit dieser Maßnahme entschied das GATT-Panel, die USA seien nach Art. XX(b) nicht berechtigt, den Import von Thunfisch aus anderen Ländern wegen deren Fangmethoden zu verbieten.[697]

799 Im **Panelbericht US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II von 1994** wurde der gleiche Konflikt dahin revidiert, dass **Art. XX(b) keine geografische Einschränkung des Schutzes von Umweltschutzgütern enthalte**. Ein Land sei berechtigt, Maßnahmen zum Schutz von extraterritorialen Umweltgütern unter der Voraussetzung zu ergreifen, dass die **Maßnahmen notwendig** sind, was aber im vorliegenden Fall verneint wurde.[698]

800 Die revidierte Panel-Empfehlung ist nicht so auszulegen, dass ein Land das Schutzniveau und die Umweltschutzbestimmungen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes bestimmen und vorschreiben, d.h. im Ausland rechtsetzend tätig werden darf. Dagegen steht es einem Land aufgrund des neuen Berichts zu, ein Handelsprodukt (oder eine grenzüberschreitende Dienstleistung) auch nach umweltrelevanten und ideellen Kriterien zu definieren, deren Einhaltung vom Ursprungsland dieses Produkts bestimmte Produktions- und Verarbeitungsmethoden verlangt. Insofern ist der Panelbericht US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II eine logische Folge der differenzierteren und stärker umweltschutzbezogenen Produktbeurteilung im Inland. *Andreas Diem* kommt in seiner Analyse des Panelberichts US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II zum Ergebnis, Wortlaut und Systematik des Art. XX(b) sprächen «eher für als gegen die Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz extraterritorialer Umweltgüter. Die spätere Übung zeigt zwar noch keinen konkreten neuen Meinungskonsens der GATT-Vertragsparteien in Bezug auf das GATT. Doch zeichnen sich bereits Konturen einer neuen Rechtsüberzeugung ab. Der Schutz extraterritorialer Umweltgüter kann Handelsbeschränkungen rechtfertigen, wenn sie auf möglichst breiter internationaler Basis vereinbart werden und notwendig sind, um die Wirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen zu unterstützen. Das allgemeine Umweltvölkerrecht verpflichtet alle Staaten, Im-

696 Panelbericht «US-Restrictions on Imports of Tuna I» vom 3.9.1991, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 155 ff., Ziff. 5.26.

697 Eine ausführliche Darstellung des Entscheids Thunfisch/Delfine I findet sich in: *A. Diem* (1996), S. 112 ff.

698 Inzwischen schlossen die USA mit Mexiko einen Vertrag über Thunfisch-Fangmethoden zum Schutz der Delfine im Pazifik ab.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

porte und Exporte zu unterlassen, wenn durch sie extraterritoriale Umweltgüter erheblich geschädigt werden.»[699]

8.2.3 Die Neuausrichtung der Ziele

801 Die GATT-Rechtsprechung geht von dem in Art. III.1 GATT festgehaltenen Grundsatz aus, dass Handelshemmnisse in Form von Abgaben, Belastungen, Gesetzen, Verordnungen usw. «nicht derart angewendet werden sollen, dass sie die inländische Erzeugung schützen». Ist aber das gesetzte Ziel nicht der Schutz der eigenen Wirtschaft, d.h. nicht die Verbesserung der Wettbewerbssituation der landeseigenen Anbieter, dürfen solche Maßnahmen unter der Voraussetzung zum Einsatz gelangen, dass sie nicht gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von gleichen Produkten (Prinzip der Inlandgleichbehandlung) verstoßen. Was aber heißt in diesem Falle «gleiche» Produkte? Mit Rücksichtnahme auf die Freiheit eines Landes zur Gestaltung der politischen Ziele (insbesondere der umweltpolitischen Ziele) hält das Panel über alkoholische Getränke in den USA fest, es sei zwingend, die Definition der Produktgleichheit im Zusammenhang mit Art. III GATT auf eine Art und Weise vorzunehmen, dass sie nicht unnötig die Freiheit eines Staates in seiner Rechtsetzung und in der Festlegung der politischen Ziele einschränke. Je nach Zielsetzung der getroffenen Maßnahmen sei die Gleichheit der Produkte unterschiedlich zu definieren.[700] Damit zeichnet sich eine Neuausrichtung in der Gewichtung der politischen Ziele ab, indem neben dem Schutz der Wirtschaft der Schutz der Umwelt vermehrt in den Vordergrund rückt.

802 Zu einem analogen Urteil kommt das Panel im Streitfall über die US-Steuern auf Automobilen von 1994. Das Panel war überzeugt, dass die im Jahr 1978 eingeführte Treibstoffsteuer nicht zum Schutz der Autoindustrie der Vereinigten Staaten eingeführt wurde, sondern effektiv aus Gründen des Umweltschutzes. Die «Gas Guzzler Tax» habe daher nicht die Wirkung, die Angebotsposition der einheimischen Produzenten zu verbessern. Somit sei es den USA erlaubt, die Fahrzeuge mit einem hohen Treibstoffverbrauch zusätzlich zu besteuern bzw. die Gleichheit der Produkte nach dem Kriterium Treibstoffverbrauch zu beurteilen und die Autos je nach Umweltverträglichkeit in verschiedene Kategorien einzuteilen.[701]

8.3 Die möglichen Auswirkungen auf die WTO

803 Traditionelle **«Freihändler»** mögen die Hypothese vertreten, das oberste Ziel der WTO sei ein **möglichst freier und offener Weltmarkt**. Umweltschutzanlie-

699 *A. Diem* (1996), S. 131.

700 Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 206 ff., Ziff. 5.25 und Ziff. 5.72.

701 Panelbericht «US-Taxes on Automobiles», GATT Doc. DS31/R vom 29.9.1994 (unveröffentlicht).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gen seien demnach dieser Priorität unterzuordnen. Die Regierungen und die internationalen Organisationen hätten auf marktverzerrende Interventionen zu verzichten. Der Umweltschutz könnte als Instrument des Protektionismus missbraucht werden.

804 **Umweltschützer** hingegen stellen die Forderung auf, der **Freihandel sei dem Umweltschutz zu unterstellen**. Oberstes Ziel der wirtschaftlichen Tätigkeit sei die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität. Die Ausweitung des Handels führe indessen zu einer erhöhten Produktion und damit zu einer immer stärkeren Umweltbelastung.[702]

805 Die heute von der WTO vertretene **Welthandelsordnung scheint mehr und mehr ein System zu sein, in dem handelspolitische Maßnahmen auf die Erhaltung und Schonung der Umwelt abgestützt sind** und die Umweltschutzbestimmungen mit Rücksicht auf die handelspolitischen Erfordernisse getroffen werden. Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen, Tiere und Pflanzen dürfen ergriffen werden, wenn keine wirkungsvolleren Alternativen verfügbar sind, die WTO-Grundsätze nicht willkürlich und ungerechtfertigt verletzt werden und die Eingriffe keiner verschleierten Beschränkung des Handels gleichkommen. Insofern sind die Zielsetzungen der Welthandelsordnung und des Umweltrechts als komplementär zu verstehen: Eine «gute» Welthandelsordnung ist umweltgerecht, und ein «gutes» Umweltrecht ist WTO-konform.

806 Ein weiterer Ausbau des Umweltschutzes als notwendige Folge der zunehmenden Umweltgefährdung und der veränderten Wertvorstellungen lässt die Hypothese zu, dass in einer Welthandelsordnung der Zukunft der Umweltschutz und die soziale Sicherung an Bedeutung gewinnen und die Bemühungen um einen möglichst freien und offenen Markt abnehmen.

807 Welche Folgen hat diese Entwicklung auf die künftige Welthandelsordnung? Die **Berücksichtigung des Kriteriums Umweltschutz bei der Definition der «Produktgleichheit» würde das Inventar der umweltrelevanten WTO-Bestimmungen verändern**: Schon jetzt deutet sich an, dass die bisher erarbeiteten Übersichten über die heute geltenden umweltrelevanten Handelsbestimmungen der WTO immer weniger zutreffen und allgemein überholt sind. Umweltrelevant sind nicht nur jene WTO-Bestimmungen, die ausdrücklich die Umwelt und den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen betreffen. Erfasst sind alle Bestimmungen, die von der Gleichheit und der Gleichartigkeit der Güter und Dienstleistungen und von einzelnen umweltrelevanten politischen Zielen sprechen. Indem in die Interpretation der WTO-Bestimmungen auch umweltrelevante Aspekte der Produktbenutzung, der Herstellung und der Verarbeitung sowie ideelle und ethische Werte miteinfließen, ist ein viel breiteres Umfeld der Welthandelsordnung

[702] Eine Gegenüberstellung der verschiedenen Argumente zusammen mit entsprechenden Literaturhinweisen findet sich u.a. bei: *A. Schlagenhof* (1995), S. 121 f.; *E.-U. Petersmann* (1993), IS. 43 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

umweltbezogen, als dies bisher der Fall war. Betroffen sind vor allem die Artikel I, II:2(a), III:2 und 4, VI:1(a) und (b), IX:1, XI:2(c), XIII:1 und XVI:4 GATT sowie die WTO-Zusatzabkommen, die auf dem Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip beruhen.

Die **Anerkennung der PPMs** als Kriterien der Produktgleichheit **sollte eine logische Folge der heutigen WTO-Rechtspraxis** sein: Aus der Anerkennung des umweltpolitischen Bezugs im Güterverbrauch folgt, dass auch die Produktions- und Verarbeitungsmethoden berücksichtigt werden müssen. Wenn ein Produkt, das im Endverbrauch umweltbelastend ist, einem anderen Gut, das im Verbrauch umweltschonend ist, nicht gleichgestellt wird, so ist auch ein Produkt, das in der Herstellung und in der Verarbeitung die Umwelt belastet, nicht gleich einem Gut, das die Umwelt schont. **808**

Mit dieser Neudefinition der Produktgleichheit würde in das Völkerrecht Eingang finden, was in der Ökonomie, in der Nutzentheorie und in der Marktlehre seit Jahren gang und gäbe ist, nämlich die Differenzierung eines Produkts nach der Wertschätzung: Ein im Verbrauch umweltschonendes Gut ist nicht das Gleiche wie ein im Verbrauch umweltbelastendes Gut; ein in der Produktion und in der Verarbeitung umweltschonendes Erzeugnis entspricht nicht einem Gut, das bei der Gewinnung oder in der Produktion die Umwelt belastet. **809**

Es besteht durchaus die **Möglichkeit, den Kriterienkatalog zu erweitern**: Die Zugeständnisse an den Umweltschutz präjudizieren die Beantwortung der Frage, ob bei der Bewertung der Produkte nicht auch arbeitsrechtliche und sozialpolitische Kriterien berücksichtigt werden müssten. Zu nennen sind insbesondere die Herausforderung der Kinderarbeit und die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der Betagten sowie die Respektierung der Vereinigungsfreiheit. Auf dieser Basis könnte ein Land den Import von Gütern aus einem Land mit einem niedrigeren sozialen Schutz mit der Begründung verbieten, das Produkt sei beispielsweise von unterversicherten Arbeitskräften gefertigt worden. Ein Produkt von nicht oder schlecht versicherten Beschäftigten sei ethisch und ideell nicht das Gleiche wie ein Produkt von sozial bessergestellten Arbeitskräften. Oder ein Kleidungsstück aus einem Land, das Kinderarbeit toleriert, sei nicht das gleiche Gut wie ein Erzeugnis aus einem Land ohne Kinderarbeit. Die Vereinigung der Südostasiatischen Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) sowie die Staats- und Regierungschefs der G-15 haben sich in der Vergangenheit vehement gegen den Versuch der Industriestaaten gewehrt, soziale Fragen wie Kinderarbeit auf die Traktandenliste der ersten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1996 zu nehmen.[703] **810**

[703] Eine übersichtliche Behandlung der Sozialklausel mit weiterführender Literatur findet sich in: *H. Sautter* (1995), Sozialklauseln für den Welthandel – wirtschaftsethisch betrachtet, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40. Jahr, Hamburg, S. 227 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

811 Zwischen Protektionisten und Umweltschützern kann sich eine **«unheilige» Allianz** bilden: Jede staatliche Intervention schränkt die Tätigkeit einzelner Anbieter ein, sodass die Konkurrenten in irgendeiner Form profitieren. So wird es den US-Anbietern von Thunfisch recht sein, wenn ausländische Anbieter vom Inlandmarkt ferngehalten werden. Auch die Hersteller von Kleinautos begrüßen eine besondere Besteuerung von großen Autos, genauso wie die Brauer von Bier mit einem niedrigen Alkoholgehalt ein Verkaufsverbot von Bier mit einem höheren Alkoholgehalt befürworten.

812 Die WTO steht vor der heiklen Aufgabe, einen Mittelweg zwischen Handelsliberalisierung und Umweltschutz zu finden: Mit der Neu-Orientierung der Welthandelsordnung auf umweltrelevante und soziale Ziele läuft die WTO aus der Sicht der Freihandelsvertreter Gefahr, an Substanz zu verlieren. Anstelle international einheitlicher Handelsregeln werden vermehrt nationale Regeln des Umwelt- und Sozialschutzes treten, Elemente, die den Handel und die gegenseitige Zusammenarbeit in Produktion und Verarbeitung erschweren.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Vierter Teil

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *C. Wilcox*, A Charter for World Trade, Macmillan: New York 1949; *J. Vine*, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace: New York 1950; *R.G. Lipsey*, The Theory of Customs Unions, in: The Economic Journal, Vol. 52: Oxford 1960, S. 496–513; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs Merrill: Indianapolis 1969; *K.W. Dam*, The GATT: Law and International Economic Organization, University of Chicago Press: Chicago 1970; *F.A. Haight*, Customs Unions and Free-Trade Areas under GATT, in: 6 JWTL 4/1972, S. 391–406; *M.M. Kostecki*, Hungary and GATT, in: 8 JWTL 4/1974, S. 401–419; *F. Roessler*, Selective Balance-of-Payments Adjustment Measures Affecting Trade: The Roles of the GATT and the IMF, in: 9 JWTL 6/1975, S. 622–653; *A. Dunkel/E. Balz*, Die Schweiz und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, in: Senti (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Schulthess: Zürich 1975, S. 47–77; *G. Curzon/V. Curzon*, The Management of Trade Relations in the GATT, in: Shonfield (Hrsg.), International Economic Relations of the Western World 1959–1971, OUP: London 1976; *R. Baban*, State Trading and the GATT, in: 11 JWTL 4/1977, S. 334–353; *R.R. Rivers/J.D. Greenwald*, The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures, in: XI Journal of Law and Policy in International Business 4/1979, S. 1447–1495; *C. Phegan*, GATT Art. XVI.3: Export Subsidies and «Equitable shares», in: 16 JWTL 3/1982, S. 251–264; *E.M. Ianni*, The International Treatment of State Trading, in: 16 JWTL 6/1982, S. 480–496; *R. Senti*, GATT: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen als System der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 1986; *R.E. Baldwin*, Trade Policy in a Changing World Economy, u.a. Harvester Wheatsheaf: New York 1988; *H.J.H. Bourgeois* (Hrsg.), Subsidies and International Trade: a European lawyers' perspektive, Kluwer Law and Taxation: Deventer 1991; *R. Senti*, Improving GATT Disciplines Relating to Subsidies, in: Oppermann/Molsberger (Hrsg.), A New GATT for the Nineties and Europe '92, Nomos: Baden-Baden 1991, S. 159–170; *J.M. Letiche* (Hrsg.), International Economic Policies and Their Theoretical Foundations, Academic Press: San Diego 1992; *F. Roessler*, The relationship between regional integration agreements and the multilateral trade order, Genf 1992, (Arbeitspapier); *I.M. Destler*, American Trade Politics, u.a. Inst. for International Economics: Washington DC 1992; *D. Salvatore* (Hrsg.), Protectionism and World Welfare, Cambridge University Press: Cambridge 1993; *M.P. Leidy*, Antidumping: unfairer Handel oder unlauteres Rechtsmittel, in: Finanzierung & Entwicklung: Vierteljahresheft des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in Zusammenarbeit mit dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Bd. 32, Nr. 1/1995, S. 25–27; *J. Croome*, Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *A.B. Zampetti*, The Uruguay Round Agreement on Subsidies, in: 29 JWT 6/1995, S. 5–29; *B.M. Hoekman/M.M. Kostecki*, The Political Economy of the World Trading System, Oxford University Press: Oxford 1995; *P. Hilpold*, Die Neuregelung der Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht und ihr Einfluss auf ‹Grauzonenmaßnahmen›, in: ZaöRV I/1995; S. 89–127; *R.W. Staiger/F.A. Wolak*, Differences in the Uses and Effects of Antidumping Law across Import Sources, in: Krueger (Hrsg.), The Political Economy of American Trade Policy, University of Chicago Press: Chicago 1996, S. 385–415; *T. Collins-Williams/G. Salembier*, International Disciplines on Subsidies, in: 30 JWT 1/1996, S. 5–17; *A. Nadal Egea*, Balance-of-Payments Provisions in the GATT and NAFTA, in: 30 JWT 4/1996, S. 5–24; *J. Cunnare/C. Stanbrook* (Hrsg.), Dumping and Subsidies: The law and procedures governing the imposition of anti-dumping and countervailing duties in the EC, Kluwer Law International: London 1996; *W. Meng*, Extraterritoriale Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung, in: EuZW 14/1997, S. 423–428; *V. Götz*, Subventionsrecht, in: Dauses (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, C.H. Beck: München 1998; *R.W.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

McGee, Trade Embargoes, Sanctions and Blockades, in: 32 JWT 4/1998, S. 139–144; *P. Hilpold*, Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht – unter besonderer Berücksichtigung des Beziehungsgeflechts zwischen EU und WTO, in: Europarecht 5/1999, S. 597–620; *P.T. Stoll/F. Schorkopf*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Heymann: Köln 2002; *G.M. Berrisch*, Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994), in: G.M. Berrisch/H.-J. Prieß (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 71–168; *G.M. Berrisch/M. Düerkop*, Das Anti-Dumping-Übereinkommen (Art. VI GATT 1994), in: Berrisch/Prieß (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 337–382; *G.M. Berrisch*, Das Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand, in: Berrisch/Prieß (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 399–406; *S. Puth*, Zölle und allgemeine Fragen des Marktzugangs, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, S. 197–218; *M.J. Trebilcock/M. Fishbein*, International Trade: Barriers to Trade, in: A.T. Guzman/A.O. Sykes, Research Handbook in International Economic Law, Elgar: Cheltenham 2007, S. 1–61; *E. Vermulst*, Anti-dumping, MPEPILonline, Oxford University Press: Oxford 2009; *S. Puth/K. Stranz*, Zölle und allgemeine Fragen des Marktzugangs, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2010, S. 261–288; *T. Bender/M. Michaelis*, Dumping, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos: Baden-Baden 2010, S. 289–305; *M. Michaelis/T.R. Salomon*, Zahlungsbilanzbezogene Handelsmaßnahmen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2010, S. 352–361; *E. Trujillo*, Article VII. Valuation for Customs Purposes, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Nijhoff: Leiden 2011, S. 217–233; *R. Wolfrum*, Art. XI. General Elimination of Quantitative Restrictions, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Nijhoff: Leiden 2011, S. 281–295; *P.T. Stoll/P. Strack*, Art. XX. Lit. B, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Nijhoff: Leiden 2011, S. 497–523; J. *Malone*, Agreement on Preshipment Inspection, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Nijhoff: Leiden 2011, S. 1031–1100; *W. Zheng*, Reforming Trade Remedies, University of Florida Faculty Scholarship 2012; *M.J. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason*, The Regulation of International Trade, Routledge: London 2013; *P. van den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, Cambridge University Press: Cambridge 2013; *R. Senti*, Regionale Freihandelsabkommen, Dike: Zürich 2013; *T. Einhorn*, Customs Law, International, MPEPILonline, Oxford University Press: Oxford 2014; *M.J. Trebilcock*, Advanced Introduction to International Trade Law, Elgar: Cheltenham 2015; *M.J. Trebilcock/J. Trachtman*, Advanced Introduction to International Trade Law, Elgar: Cheltenham 2020; *W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg*, Welthandelsrecht, C.H. Beck: München 2022; *C. Tietje/K. Nowrot*, Internationales Wirtschaftsrecht, De Gruyter: Berlin 2022; *R. Senti*, Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Dike: Zürich 2022; *P. Van den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge 2022

813 Die vertraglichen Bestimmungen über den Güterhandel finden sich in Anhang 1A des WTO-Vertragswerks. Der erste Teil des Anhangs 1A enthält den GATT-Text und die Übereinkommen zur Durchführung der einzelnen GATT-Artikel.[704] Der

[704] Die Anhänge 1B und IC enthalten das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS) und das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zweite Teil beinhaltet die Zusatzabkommen über die Landwirtschaft, die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, die technischen Handelshemmnisse, die Investitionsmaßnahmen, die Versandkontrolle, die Ursprungsregeln die Einfuhrlizenzen und die Grenzabfertigung. Nachdem der dritte Teil die für alle Abkommen der WTO geltenden Grundsätze behandelt hat (Meistbegünstigung, Inländerprinzip, Reziprozität usw.), beschränken sich die folgenden Ausführungen auf jene GATT-Vorschriften, die den Güterhandel betreffen und bisher nicht erörtert worden sind. Die auf einzelne GATT-Artikel bezogenen Durchführungsvereinbarungen, wie zum Beispiel das Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI GATT (Antidumpingabkommen, «Anti-Dumping Agreement», AD-A) und das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM-A, vgl. auch Art. XVI GATT), werden im Zusammenhang mit den jeweiligen GATT-Artikeln besprochen.[705] Die eigenständigen Zusatzabkommen über die Landwirtschaft, die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen usw. kommen im anschließenden fünften Teil unter dem Titel «Die GATT-Zusatzabkommen» zur Sprache.

814 Die im vierten Teil gewählte Reihenfolge der Themen entspricht dem Aufbau des GATT-Vertragstextes, ergänzt durch die den einzelnen GATT-Artikeln zugeordneten Übereinkommen. Eine Zusammenstellung dieser Abkommen findet sich in Übersicht 16.

705 Das GATT unterscheidet formaljuristisch zwischen den «Understandings» im ersten Teil und den «Agreements» im zweiten Teil des Anhangs 1A. Materiellrechtlich ist diese Unterscheidung irrelevant. Im deutschen Sprachgebrauch werden «Vereinbarungen», «Übereinkommen», «Übereinkünfte» und «Abkommen» gleichbedeutend verwendet.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 16: Die den GATT-Artikeln direkt zugeordneten Abkommen

Art. II.1(b)	Listen der Zugeständnisse Ergänzung: Übereinkommen über die Auslegung des Art. II.1(b) GATT
Art. VI	Antidumping und Ausgleichszölle Ergänzung: Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI GATT
Art. VII	Zollwert Ergänzung: Übereinkommen zur Durchführung des Art. VII GATT
Art. XVI	Subventionen Ergänzung: Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen
Art. XVII	Staatliche Handelsmaßnahmen Ergänzung: Übereinkommen über die Auslegung des Art. XVII GATT
Art. XIX	Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr bestimmter Waren Ergänzung: Vereinbarung über Schutzmaßnahmen
Art. XXIV	Zollunion und Freihandelszonen Ergänzung: Übereinkommen über die Auslegung des Art. XXIV GATT
Art. XXV	Gemeinsames Vorgehen der Vertragsparteien Ergänzung: Übereinkommen betreffend Ausnahmegenehmigungen
Art. XXVIII	Änderung der Listen Ergänzung: Übereinkommen über die Auslegung des Art. XXVIII GATT

1 Die begriffliche Abgrenzung

815 Die **GATT-Regeln** beziehen sich auf **«Waren», «Güter», «Erzeugnisse»** und **«Produkte»**, ohne diese Begriffe näher zu definieren. Da das GATT verschiedentlich auf die sogenannten Listenprodukte verweist, die Listen jedoch die Güter der nationalen Zolltarife enthalten, ist anzunehmen, dass alle Produkte, die in einen nationalen Zolltarif aufgenommen worden sind, Gegenstand der GATT-Regeln sind.

816 Die **Dienstleistungen** sind im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen **GATS** geregelt. Gemäß GATS sind Dienstleistungen Wertschöpfungen, die von den Personen direkt verbraucht werden, die nicht physischer Natur, nicht anfassbar, nicht sichtbar und nicht haltbar sind. Aus dem Umkehrschluss ergibt sich, dass im Gegensatz zu den Dienstleistungen die Waren nicht direkt konsumiert werden bzw. nicht unmittelbar verbraucht und aufbewahrt werden können, anfassbar, sichtbar und haltbar sind.

817 Das in der Tokio-Runde ausgehandelte Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen **GPA** hält fest, dass dann von «Waren» die Rede ist, wenn die in sie eingegangenen Dienstleistungen 50 Prozent des Warenwerts nicht überstei-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gen. Liegt der Wertanteil der Dienstleistungen über 50 Prozent, spricht das Abkommen von «eigentlichen Dienstleistungen».

818 Die Waren können je nach Verarbeitungsgrad in Rohstoffe, verarbeitete Produkte und, je nach Wirtschaftssektor, in Agrar- und Industrieprodukte unterteilt werden. Diese Gliederung ist für die Berechnung der Zolleskalation, für die Sonderbestimmungen in der Landwirtschaft und für die Entwicklungsländer von Bedeutung. Für das Verständnis des GATT als Vertrag sind diese Zuordnungen nicht relevant.

2 Die Bedeutung des Güterhandels

819 Der internationale Güterhandel hat sich im Verlauf des letzten halben Jahrhunderts je nach Produktbereich und Handelspartner unterschiedlich stark ausgeweitet. Der Agrarhandel nahm in dieser Zeitspanne volumenmäßig um rund das Fünffache zu, der Handel mit Mineralien und Erdöl um etwa das Achtfache und der Handel mit gewerblichen und industriellen Erzeugnissen um rund das gut Vierzigfache.[706] Die Gründe für die starke Zunahme des internationalen Handels sind: technisch verbesserte und ständig kostengünstigere Transportmöglichkeiten, erleichterte Kommunikation, Konvertibilität der Währung und vereinfachte Zahlungsmöglichkeiten, kostensparende Produktion durch Produktionsverlagerung («Economies of scale» durch Massenproduktion) sowie Abbau der Importzölle und der nichttarifären Handelshemmnisse.

820 Vom gesamten Welthandel mit Gütern entfallen zurzeit fast 90 Prozent auf die WTO-Mitglieder.[707] Die anteilmäßig bedeutendsten Exporteure sind – wie die Übersichten 17 und 18 zeigen – die Handelspartner China, die EU und die USA, gefolgt von Japan, Südkorea, Hongkong SAR, Kanada und Mexiko. In leicht veränderter Reihenfolge sind diese Länder bzw. diese Ländergruppe auch die bedeutendsten Importeure.

706 Vgl. WTO | Evolution of trade under the WTO: handy statistics (Juni 2022)

707 Für das Jahr 2020 wird mit einem Welthandel mit Gütern von rund 153 000 Mrd. US$ gerechnet. WTO (2022), World Trade Statistical Review, Genf.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 17: Wichtige Exporteure von Gütern im Jahr 2021

Exporteur	Mrd. US$	Anteil in %
1 China	3 364	15.1
2. USA	1 754	7.9
3. Deutschland	1 632	7.3
4. Japan	756	3.4
5. Südkorea	644	2.9
6. Frankreich	585	2.6
7. Kanada	508	2.3
8. Großbritannien	468	2.1
Restliche Handelspartner	11 134	56.4
Weltexport von Gütern, total	20 845	100.0

Quelle: Zusammengestellt nach *WTO* (2022), World Trade Statistical Review 2022, S. 58

Übersicht 18: Wichtige Importeure von Gütern im Jahr 2021

Importeur	in Mrd. US$	Anteil in %
1. USA	2 935	13.0
2. China	2 689	11.9
3.Deutschland	1 420	6.3
4. Japan	769	3.4
5. Frankreich	714	3.2
6. Großbritannien	694	3.1
7. Südkorea	615	2.7
8. Kanada	504	2.2
Restliche Handelspartner	10 505	54.2
Weltimport von Gütern, total	20 845	100.0

Quelle: Zusammengestellt nach *WTO* (2022), World Trade Statistical Review 2022, S. 58.

3 Der Abkommensinhalt

821 Hatte der dritte Teil der vorliegenden Veröffentlichung zur Aufgabe, die Grundelemente des GATT, die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung, die Reziprozität usw. zu erläutern, d.h. die Grundprinzipien, welche die verbleibenden Einzelbestimmungen und die auf ihnen gründenden Sonderab-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

kommen wie ein roter Faden durchziehen, kommt dem vierten Teil die Aufgabe zu, die noch verbleibenden GATT-Bestimmungen zu erklären.

3.1 Die «Sonderbestimmungen»

Der folgende Abschnitt tritt auf die Spielzeitkontingentierung im Kinobereich, die Transitfreiheit, die Bestimmungen über die Gebühren und die Formalitäten im grenzüberschreitenden Handel, die Ursprungsbezeichnungen und die Veröffentlichungspflicht von Handelsvorschriften ein. Die Überschrift «Sonderbestimmungen» steht in Anlehnung an Art. IV GATT bzw. Sektion F des Teils IV der Havanna-Charta («Special Provisions» der Handelspolitik) und verdeutlicht, dass es sich bei all diesen Vereinbarungen um Ausnahmen von den allgemeinen GATT-Grundsätzen handelt. **822**

3.1.1 Die Bestimmungen für Kinofilme

Art. III.10 GATT (Inländerprinzip) führt mit dem Hinweis, dieser Artikel klammere die Einführung oder Beibehaltung von «mengenmäßigen Beschränkungen für belichtete Kinofilme» nicht aus, zu Art. IV GATT über. **823**

Art. IV GATT erlaubt den Vertragsparteien, bei Kinofilmen vom Inländerprinzip abzuweichen und innerstaatliche Vorschriften in Form von Spielzeitkontingenten beizubehalten oder neu einzuführen. Die Ausnahme wird in der Regel mit kulturpolitischen Argumenten begründet,[708] obwohl die Verhandlungen in der Uruguay-Runde vermuten lassen, dass bei dieser Sonderbestimmung der Schutz der einheimischen Filmindustrie gegenüber der ausländischen Konkurrenz eine Rolle spielte.[709] **824**

Die Bewilligung zur Abweichung vom Inländerprinzip ist nach Art. IV(b) GATT an die Einhaltung der Meistbegünstigungspflicht gebunden. Die den ausländischen Filmen zugestandenen Spielzeitkontingente dürfen – von einer Ausnahme abgesehen – «weder rechtlich noch tatsächlich nach Lieferländern aufgeteilt werden». Die Ausnahme betrifft die länderweise zugeteilten «Alt-Kontingente», die ausländischen Filmen bestimmten Ursprungs einen Mindestanteil an der Spielzeit vorbehalten. Die Mindestanteile dürfen nicht über den Stand vom 10. April 1947 angehoben werden. Wie Rückfragen beim WTO-Sekretariat so- **825**

708 Vgl. die Literaturhinweise in: *J.H. Jackson* (1969), S. 293.

709 Wie 1991 die USA, gestützt auf Art. XXII.1 GATT, Konsultationen über die Zulassung von Filmen im europäischen Fernsehen verlangten, argumentierten die damaligen EG, diese Fragen fielen in den Handelsbereich der Dienstleistungen und könnten nicht nach Art. XXII GATT erörtert werden. Aber auch in den folgenden Verhandlungen über die Dienstleistungen waren die EG nicht bereit, den Handel mit audiovisuellen Dienstleistungen zu liberalisieren. Der Druck vonseiten der einheimischen Filmindustrie war zu stark. Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 192.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wie bei den nationalen Verwaltungsstellen Deutschlands, Frankreichs und der Schweiz ergaben, sind in diesen Ländern die Bestimmungen über die sogenannten Altkontingente (Kontingente aus der Zeit vor 1947) aufgehoben worden oder werden schlicht nicht mehr angewandt.[710]

826 Spielzeitkontingente nach Art. IV(b) GATT bestehen gegenwärtig noch in vielen Entwicklungsländern. Da seit jeher zu vermuten ist, dass eine freiwillige Preisgabe der Kontingente auf Widerstand stößt, schlägt Art. IV(d) GATT vor, die Einschränkung, Lockerung und Beseitigung von Spielzeitkontingenten in künftige Handelsverhandlungen aufzunehmen, was bis heute (Frühjahr 2024) nicht geschehen ist.[711]

3.1.2 Die Freiheit der Durchfuhr

827 Art. V.1 GATT bezieht sich auf Waren, Wasserfahrzeuge und andere Beförderungsmittel, die sich auf der Durchfahrt durch das Gebiet einer Vertragspartei von einer Grenze zur anderen befinden, wobei der Ausgangs- und der Bestimmungsort außerhalb der Grenzen der durchquerten Vertragsparteien liegen muss. **Art. V** GATT bezieht sich gemäß Ziff. 7 nicht auf Luftfahrzeuge auf dem Durchflug, jedoch auf die «Durchfuhr von Waren (einschließlich Gepäck) auf dem Luftweg». Zum Durchfuhrverkehr gehören auch das Umladen, die Einlagerung, das Umpacken und die Änderung der Beförderungsart. Nicht unter Art. V GATT fällt der Personenverkehr.[712] Grundsätzlich handelt es sich beim Transitverkehr um eine Dienstleistung, die Gegenstand des GATS und nicht des GATT ist. Der Durchfuhrverkehr wurde indessen zusammen mit anderen Sonderbestimmungen ins GATT aufgenommen, weil der Warenhandel ohne Einbezug dieser Dienstleistung nicht einheitlich geregelt werden kann. Bei der Ausarbeitung des ursprünglichen GATT gab es noch kein Dienstleistungsabkommen, so dass es nicht möglich war, den Durchfuhrverkehr anderweitig zu regeln.[713]

---

710 In Frankreich bestehen gemäß Auskunft des Centre national de la cinématographie (CNC) noch derartige Bestimmungen, werden aber zurzeit ignoriert. Auskunft des Rechtsdienstes CNC, Juli 2006. Die Schweiz kannte seit Ende der 1930er-Jahre Filmimportkontingente (nach Filmtiteln, nicht nach Spielzeit). Im Jahr 1992 wurden sämtliche Importkontingente in diesem Handelsbereich aufgehoben. Vgl. Art. 29 der Filmverordnung vom 24.6.1992, in: SR 443.11.

711 Auskunft des WTO-Sekretariats Genf.

712 Im Barcelona-Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangverkehrs und dem dazu erlassenen Statut von 1921, dessen Text als Vorlage zu Art. V GATT diente, ist auch der Personenverkehr miteinbezogen. In den Verhandlungen in Lake Success/New York, 1947, wurde der Personenverkehr aus dem Entwurf zu Art. V GATT ausgeschlossen mit dem Argument, der Personenverkehr sei Sache der Einwanderungsgesetzgebung und nicht des Handelsabkommens. Vgl. Barcelona-Übereinkommen, in: SR 0.740.4 und 0.740.41; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 196.

713 In der Havanna-Charta sind die Durchfuhrbestimmungen Gegenstand des Art. 33.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. V GATT enthält drei Ordnungsvorschriften: Erstens verlangt das GATT in Art. V.2 und 5 die Einhaltung der Meistbegünstigungspflicht. Bei der Wahl der Verkehrswege, der finanziellen Belastung und der Formalitäten darf aufgrund «der Flagge der Wasserfahrzeuge, des Ursprungs-, Herkunfts-, Eingangs-, Austritts- oder Bestimmungsorts oder aufgrund von Umständen, die das Eigentum an den Waren, Wasserfahrzeugen oder anderen Beförderungsmitteln» keine unterschiedliche Behandlung des Durchfuhrverkehrs erfolgen. Zweitens ist das Inländerprinzip zu beachten. Der Transitverkehr ist, analog zur Beförderung von einheimischen Gütern, von Zöllen und anderen Abgaben zu befreien; ausgenommen sind Beförderungskosten und sonstige Belastungen, die auch auf einheimischen Produkten anfallen. Die ausländischen Waren, Wasserfahrzeuge und anderen Beförderungsmittel sollen bei der Durchfuhr nicht ungünstiger behandelt werden als einheimische Waren, Wasserfahrzeuge und andere Beförderungsmittel. Drittens haben die Beförderungskosten und sonstigen Belastungen dem aus der Durchfuhr entstehenden Verwaltungsaufwand und den Kosten der erbrachten Dienstleistungen zu entsprechen, d.h., die Kosten haben verhältnismäßig zu sein und dürfen nicht willkürlich angesetzt werden.[714] **828**

Art. V GATT bildet eine Ergänzung zu den Art. I und III GATT. Die Transport- und Verwaltungsdienste sind nach den Prinzipien der Nichtdiskriminierung zu erbringen. **829**

3.1.3 Die Gebühren und Formalitäten im Außenhandel

Art. VIII GATT über Gebühren und Belastungen bei der Ein- und Ausfuhr von Gütern scheint auf den ersten Blick eine einfache und klare Vertragsbestimmung zu sein. Trotzdem führte diese Regelung in der Vergangenheit bereits mehrmals zu Meinungsverschiedenheiten. Die wesentlichen Elemente des Art. VIII sind in Ziff. 1(a) aufgeführt: Erstens haben die Gebühren und Belastungen den ungefähren Kosten der erbrachten Dienstleistungen zu entsprechen.[715] Zweitens, die an **830**

714 Die Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. V GATT halten fest, für die Beförderungskosten gelte der Grundsatz, dass es sich um gleichartige Waren handeln müsse, die unter gleichartigen Bedingungen auf derselben Strecke befördert werden. Diese Bedingungen sind in Art. I und III des GATT bereits enthalten.

715 Im Panelbericht «US-Customs User Fee» von 1988 wird die Meinung vertreten, es handle sich bei den hier erbrachten Staats-leistungen nicht um Dienstleistungen im ökonomischen Sinne. Diese Leistungen seien von den Importeuren weder erwünscht bzw. verlangt, noch gingen sie als Wertmehrung ins Produkt ein. Demgegenüber kann festgehalten werden, dass ein Produkt, das dank der «erlittenen» Verwaltungstätigkeit in einem anderen Markt, d.h. im Importland, verkauft werden darf, einen anderen Wert darstellt als ein Gut, das in diesem Markt nicht zugelassen ist. Insofern handelt es sich doch um eine Wertmehrung, um eine Dienstleistung im ökonomischen Sinne, auch wenn der Importeur diese Zulassungserlaubnis lieber gratis oder kostengünstiger erhielte. Auf jeden Fall ist dem Importeur der Marktzutritt mehr wert als die be-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der Grenze erhobenen Gebühren und Belastungen dürfen nicht dem Schutz der einheimischen Wirtschaft dienen. Drittens ist es nicht erlaubt, diese Grenzabgaben in eine Besteuerung der Ein- oder Ausfuhr von Waren umzuwandeln mit dem Ziel zur Erzielung von Staatseinnahmen. In Ergänzung zu diesen drei Grundsätzen anerkennen die Vertragsparteien die Notwendigkeit, die Zahl und Verschiedenartigkeit der hier angesprochenen Gebühren und Belastungen zu senken, die Grenzformalitäten auf ein Minimum zu reduzieren und die beim Grenzübertritt zu unterbreitenden Dokumente möglichst zu vereinfachen. Die Strafen für Verletzungen von Zollvorschriften und Zollverfahrensbestimmungen sollen nicht willkürlich streng sein, vor allem nicht für Verfehlungen, die offensichtlich ohne betrügerische Absicht und ohne grobe Fahrlässigkeit begangen worden sind.

831 Auf Antrag einer Vertragspartei oder des GATT-Rats hat jede Partei die Anwendung ihrer Gesetze und sonstigen Vorschriften im Hinblick auf Art. VIII GATT zu überprüfen.

832 Die Bestimmungen des Art. VIII GATT über Gebühren und Belastungen gelten sowohl für die Amtstätigkeit der direkten Grenzabfertigung der Ein- und Ausfuhr von Gütern als auch für Regierungs- und Amtshandlungen, die indirekt den grenzüberschreitenden Handel betreffen. Was unter solchen Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten zu verstehen ist, geht aus der beigefügten Aufzählung hervor: konsularische Amtshandlungen (das Ausstellen von Konsularfakturen und konsularischen Bescheinigungen), mengenmäßige Beschränkungen, Bewilligungen, Devisenkontrolle, Statistik, beizubringende Unterlagen, Nachweise und Bescheinigungen, Analysen und Untersuchungen, Quarantäne, gesundheitspolizeiliche Überwachung und Desinfektion.

833 Dass mit Art. VIII GATT nur die effektiven Kosten der auf das einzelne Handelsprodukt bezogenen staatlichen Leistung zu verstehen sind, verdeutlicht der Panelbericht «US-Customs User Fee» von 1988: Die USA führten im Jahr 1986 eine Importbearbeitungsgebühr zur Deckung sämtlicher Kosten der US-Zolldienststellen ein.[716] Diese Gebühr berechnete sich nach dem Zollwert der importierten Güter und betrug 0.22 Prozent im Fiskaljahr 1987 und 0.17 Prozent in den folgenden Jahren. Das Panel kam in seiner Analyse zum Ergebnis, die in Art. VIII GATT angesprochenen Gebühren und Belastungen hätten sich ausschließlich auf die Abfertigungskosten der einzelnen Güterimporte zu beziehen («the approximate cost of customs processing for the individual entry in question») und dürften nicht sämtliche Kosten der Zolldienststellen abdecken. Die Bezugsgröße sei stets die erbrachte Leistung der Amtsstelle, die für die administrative Abwick-

zahlten Gebühren und Belastungen, sonst würde er auf den Import verzichten. Vgl. GATT, Panelbericht «US-Customs User Fee» vom 2.2.1988, veröffentlicht in: GATT (1989), BISD 35th S, S. 245 ff., Ziff. 76 f.

716 Die Gebühr bezog sich auf Passagiere, Transportleistungen und Güter. Im Rahmen des GATT standen nur die Abgaben auf Güterimporte zur Diskussion.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lung der Einfuhr eines Guts verantwortlich sei. Der Wert des Gutes dürfe nicht als Referenzgröße gelten.[717]

3.1.4 Die Ursprungsbezeichnung

Art. IX GATT regelt im Sinne der Überschrift die Kennzeichnung der Herkunft des Produkts, nicht den Ursprung als solchen. Die Definition des Ursprungs ist Gegenstand des Abkommens über die Ursprungsregeln. **834**

Art. IX.1 GATT verlangt von den Vertragsparteien, bei Vorschriften über die Produktkennzeichnung die Meistbegünstigungspflicht einzuhalten. Waren aus dem Gebiet anderer Vertragsparteien sollen bei der Kennzeichnung «eine nicht weniger günstige Behandlung als gleichartige Waren eines dritten Landes» erfahren. Im Gegensatz zum Meistbegünstigungsprinzip wird das Inländerprinzip in Art. IX GATT nicht erwähnt. Darum folgerte das Panel «US-Restrictions on Imports of Tuna» im Jahr 1991, der vorliegende Artikel beziehe sich nur auf die Kennzeichnung des Ursprungs der Importgüter und nicht auf die Kennzeichnung der Produkte im Allgemeinen.[718] Die fehlende Erwähnung des Inländerprinzips bildet indessen keinen Freipass zum Schutz der einheimischen Güter und deren Anbieter durch willkürliche und ungerechtfertigte Kennzeichnungsvorschriften für Importgüter. Eine Benachteiligung der Importwaren gegenüber den einheimischen Angeboten widerspricht Art. III GATT, der die Gleichstellung ausländischer Erzeugnisse nicht nur in Bezug auf die inländischen Abgaben und sonstigen Belastungen, sondern auch auf dem Gebiet der Rechtsvorschriften verlangt.[719] **835**

In Art. IX.2 GATT erklären sich die Vertragsparteien damit einverstanden, «dass bei dem Erlass und der Anwendung von Gesetzen und sonstigen Vorschrif- **836**

---

717 Zudem hält das Panel fest, die Verwaltungsaufwände, die mit diesen Gebühren gedeckt würden, enthielten auch Tätigkeiten, die mit dem Güterimport nichts zu tun hätten, so beispielsweise die Personenkontrolle auf den Flughäfen und die Bearbeitung der Exportdokumente. Allein schon aus diesem Grund sei die US-Gebührenregelung für Importgüter mit Art. VIII GATT nicht vereinbar. GATT, Panelbericht «US-Customs User Fee», in: GATT (1989), BISD 35th S, S. 245 ff., Ziff. 125. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Stellungnahmen zu den wertbezogenen Gebühren in Venezuela und Tunesien (Beitrittsverhandlungen) in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 253.

718 Panelbericht «US-Restrictions on Imports of Tuna I» vom 3.9.1991, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 155 ff., Ziff. 5.41.

719 Auf die Verpflichtung der Beachtung des Inländerprinzips verweist auch der Bericht über die Ursprungsbezeichnungen vom 21.11.1958. GATT (1959), BISD 7th S, S. 117, Ziff. 2. Die Bezeichnung «Dolphin Safe» fällt nicht unter Art. IX GATT. Art. IX bezieht sich auf die Kennzeichnung der Herkunft und nicht auf die Kennzeichnung der Produkteigenschaft, d.h. nicht auf das Produkt als solches. Vgl. Panelbericht «US-Restrictions on Imports of Tuna I» vom 3.9.1991, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 155 ff., Ziff. 5.41.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ten über Ursprungsbezeichnungen die Schwierigkeiten und Behinderungen, die durch solche Maßnahmen für den Handel und der Produktion der Ausfuhrländer entstehen können, auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden sollen».[720] Dabei ist gemäß Art. IX.2 GATT in Anlehnung an Art. XX(b) GATT (Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen) «die Notwendigkeit, den Verbraucher vor missbräuchlich verwendeten oder irreführenden Bezeichnungen zu schützen, gebührend zu berücksichtigen».[721]

837 Die Kennzeichnung der Ware kann vor dem Grenzübertritt erfolgen, ist aber auch im Zeitpunkt der Einfuhr gestattet. Zudem soll die Kennzeichnung keine übermäßig hohen Kosten verursachen und auf eine Art und Weise erfolgen, dass die Erzeugnisse nicht ernsthaft beschädigt oder wesentlich im Wert vermindert werden. Die gewählten Formulierungen sind vage und haben schon zur Frage Anlass gegeben, ob Markierungen mit schädigender Wirkung nicht GATT-widrig seien.[722]

838 Abschließend empfiehlt Art. IX GATT den Vertragsparteien, von besonderen Abgaben und Strafen abzusehen, wenn die Vorschriften über die Kennzeichnung vor der Einfuhr nicht beachtet wurden. Ferner fordert der Schlussabschnitt des Art. IX GATT zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien auf, um zu verhindern, dass Kennzeichnungen dazu verwendet werden, «den wirklichen Ursprung einer Ware zum Nachteil besonderer regionaler oder geographischer Bezeichnungen von Waren aus dem Gebiet einer Vertragspartei unrichtig anzugeben». Aufgrund dieser Rechtslage hatte ein Panel im Jahr 1987 darüber zu befinden, ob und in welchem Ausmaß die japanischen Anbieter von Wein und anderen Alkoholika französische und englische Bezeichnungen wie «château», «réserve», «vin rosé», «whisky» und «brandy» verwenden dürfen, ob die Warenkennzeichnung den japanischen Ursprung des Produkts nicht verwische und ob sich Japan der fehlenden Zusammenarbeit mit den übrigen Vertragspartnern schuldig mache. Das Panel kam zum Schluss, die japanischen Etikettierungsvorschriften würden den japanischen Ursprung des Getränks trotz der Verwendung ausländischer

720 Ziff. 2 wurde Art. IX GATT in der Session 1954/55 beigefügt. GATT (1955), BISD 3rd S, S. 205 ff., Ziff. 21.

721 In den Jahren 1956 und 1958 stand Ziff. 2 des Art. IX GATT in zwei Arbeitsgruppen zur Diskussion. Die damals ausgearbeiteten Vorschläge zielten auf eine Vereinheitlichung der Kennzeichnungen, die Schaffung von Verwaltungsstellen zur beschleunigten Grenzabfertigung der Importe, die Beschränkung der Kennzeichnung auf Produktbereiche, deren Beschriftung zur Information der Letztverbraucher unerlässlich ist, und die Meldepflicht neu eingeführter oder geänderter Kennzeichnungsvorschriften usw. ab. Mehrere Vertragsparteien folgten für kurze Zeit dieser Meldepflicht. Seit 1961 sind hingegen keine Meldungen mehr eingegangen. Die Vorschläge der Arbeitsgruppen finden sich in: GATT (1957), BISD 5th S, S. 102.; GATT (1959), BISD 7th S, S. 30 ff. und 117; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 264, Abs. 2.

722 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 265, Abs. 4.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Bezeichnungen ausreichend klarstellen. Japan habe sich nicht der mangelnden Zusammenarbeit schuldig gemacht.[723]

3.1.5 Die Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften

839 Die **Transparenz im internationalen Handel** ist – wie in den Ausführungen über die Grundelemente des WTO-Vertragswerks festgehalten – ein Erfordernis, dem die WTO-Mitglieder in allen Teilbereichen gerecht zu werden haben. Die anschließenden Texte beschränken sich auf einige GATT-spezifische Aspekte, die im Teil über die Grundelemente der WTO nicht erwähnt sind.

840 Die ersten beiden Ziffern von **Art. X** GATT handeln von der Informationspflicht im Güterhandel und der Anwendung der Informationsbestimmungen.

Art. X.1 GATT hält fest:

> «Die bei einer Vertragspartei geltenden Gesetze, sonstigen Vorschriften, Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen von allgemeiner Bedeutung, welche die Tarifizierung oder die Ermittlung des Zollwerts von Waren, die Sätze von Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen, die Vorschriften, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der Einfuhr und Ausfuhr sowie […], werden unverzüglich so veröffentlicht, dass Regierungen und Wirtschaftskreise sich mit ihnen vertraut machen können.»

841 Bekannt zu machen sind auch die internationalen Vereinbarungen zwischen Regierungen und Regierungsstellen der Vertragsparteien. Die Liste ist breit konzipiert, um möglichst alle handelsrelevanten Informationen zu erfassen. Ausgenommen sind lediglich internationale Abkommen mit Nicht-Vertragspartnern und vertrauliche Informationen, «deren Veröffentlichung die Durchführung der Rechtsvorschriften behindern oder sonst dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder die berechtigten Wirtschaftsinteressen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde».

842 Art. X.2 GATT schreibt vor, dass beschlossene Maßnahmen nicht vor ihrer Veröffentlichung in Kraft gesetzt werden dürfen. So hat das Panel im Jahr 1988 eine EG-Quotenzuteilung bei Äpfelimporten als GATT-widrig erklärt, weil Lizenzanträge vor der Veröffentlichung der Quotenregelung eingereicht wurden.[724]

843 Art. X.3(a) GATT verpflichtet die Vertragsparteien in, die Gesetze und Vorschriften über die Transparenz «einheitlich, unparteiisch und gerecht» anzuwenden. Die GATT-Partner sind gehalten, einen entsprechenden Rechtsschutz in Form von unabhängigen Gerichten oder Verwaltungsverfahren beizubehalten oder so bald wie möglich einzurichten, um unter anderem Verwaltungsakte in Zollangelegenheiten unverzüglich überprüfen und richtigstellen zu können. Die Gerichte

723 Panelbericht «Japan-Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages» vom 10.11.1987, veröffentlicht in: GATT (1988), BISD 34th S, S. 83 ff., Ziff. 5.14 ff.

724 Panelbericht «EEC-Restrictions on Imports of Apples Complaint by the US» vom 22.6.1989, in: GATT (1990), BISD 36th S, S. 135 ff., Ziff. 5.22.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

und Verfahren müssen von den Verwaltungsbehörden unabhängig sein. Die Behörden sind gehalten, die Entscheide der Gerichte durchzusetzen. Verfahren, die zur Zeit des Inkrafttretens des GATT in der Kompetenz der Behörden lagen, dürfen weitergeführt werden, wenn sie auf Antrag der VERTRAGSPARTEIEN ihre Objektivität und Unparteilichkeit beweisen.

844 Im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben sich die Vertragsparteien des GATT immer wieder von Neuem verpflichtet, ihre Handelsvorschriften offenzulegen.[725] Dabei sind bei der Notifizierung folgende Bereiche zu unterscheiden: Zölle (Art. II, XVIII, XXVII und XXVIII GATT), nichttarifäre Handelshemmnisse (Art. XII, XVIII und XXI GATT), internationaler Zahlungsverkehr (Art. XV GATT), Subventionen (Art. XVI GATT), Staatshandel (Art. XVII GATT), wirtschaftliche Entwicklung (Art. XVIII GATT), Schutzmaßnahmen (Art. XIX GATT), Streitschlichtung (Art. XXII und XXIII GATT), institutionelle Fragen (Art. XXV und XXXI GATT), wirtschaftliche Integration (Art. XXIV GATT) sowie Handel und Entwicklung (Art. XXXVII GATT).[726]

845 Die in Art. X GATT verbrieften Informationspflichten spiegeln das Grundkonzept der WTO-Welthandelsordnung wider. Der gegenseitige Informationsaustausch hat nach den gleichen Prinzipien zu erfolgen wie der Austausch von Handelsgütern. Die Informationsbestimmungen des GATT sind «einheitlich, unparteiisch und gerecht» anzuwenden, d.h. nach den Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung. Die Bekanntgabe von Maßnahmen muss vor deren Inkrafttreten erfolgen, um die einheimischen Anbieter nicht zu begünstigen.

3.2 Die Antidumpingmaßnahmen

3.2.1 Die Definition des Dumpings

846 Im Begriff «Dumping» steckt das Verb **«to dump»**, **«werfen»**: inländische Produkte werden im Ausland auf den Markt «geworfen» – zu einem Preis, der **unter dem Inlandspreis** liegt. Es wird unterstellt, dass den Herstellern im Exportland (und kurz- oder mittelfristig auch den Verbrauchern) damit ein **unfairer Schaden** zugefügt wird. Anti-Dumping-Maßnahmen (AD-Maßnahmen) dienen also der Wiederherstellung fairer Handelsbeziehungen. Sie schützen den heimischen Markt in ähnlicher Weise wie Anti-Subventionsmaßnahmen oder wie Schutzmaßnahmen gemäß Art. XIX GATT, sind aber für den Anwender weit attraktiver, da sie – anders als nach Maßgabe der Schutzklausel gemäß Art. XIX GATT gefordert – mit keinen Kompensationsverpflichtungen verbunden sind und – wie zu zeigen sein wird – nur eingeschränkt im Streitbelegungsverfahren überprüfbar sind. Anti-

725 Ein Überblick über die einzelnen Dokumente findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 277, Anm. 27.

726 Eine ausführliche Liste der GATT-Artikel, ergänzt durch zusätzliche GATT-Vorschriften findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 278 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Dumping-Maßnahmen stellen damit ein **sehr beliebtes protektionistisches Instrument** dar, das mit Fairness-Überlegungen verbrämt wurde.

847 Die einschlägigen WTO-Regelungen sind nicht darauf ausgerichtet, AD-Maßnahmen zu fördern, sondern im Gegenteil, den allzu exzessiven Gebrauch dieses Instruments einzuschränken. Auf den ersten Blick könnte der Eindruck entstehen, das WTO-Recht erkenne zumindest indirekt die ökonomische Rechtfertigung solcher Maßnahmen an. Dieser Schein trügt jedoch: Vielmehr trägt das WTO-Recht allein dem klar geäußerten Wunsch zahlreicher Mitglieder nach einem solchen Instrument Rechnung.

848 Das WTO-Recht regelt **allein das Preisdumping**, nicht hingegen Formen des Dumping, die den Produktionsprozess betreffen, wobei Kostenvorteile über gesellschaftlich schädliche Prozesse erzielt werden (z.B. über Öko-Dumping oder Sozial-Dumping). Auch das sog. Wechselkurs-Dumping (das nicht von privaten Wirtschaftsteilnehmern verschuldet ist) fällt nicht darunter.

3.2.2 Ökonomische Rechtfertigung für Gegenmaßnahmen

849 Wenn nach einer Rechtfertigung für AD-Maßnahmen gesucht wird, muss nach den Formen des Dumpings unterschieden werden. Im Wesentlichen werden **drei Formen von Dumping** unterschieden: Dumping als Ausdruck internationaler Preisdiskriminierung, zyklisches Dumping und räubischeres Dumping.

- Dumping als Ausdruck internationaler Preisdiskriminierung

Bei unvollständigem Wettbewerb ist Preisdiskriminierung sowohl auf nationalen als auch auf internationalen Märkten eher die Regel als die Ausnahme. Im Grunde wird damit nur **unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten** Rechnung getragen. Hinter einer internationalen Preisdiskriminierung kann auch eine gezielte Markterschließungsstrategie stecken, die der Überwindung von Vorbehalten gegenüber Importprodukten oder auch nur zu ihrer Bewerbung, in einer Einführungsphase über besonders günstige Preise, dienen soll. Eine solche Politik ist für den Konsumenten im Exportland primär mit Vorteilen verbunden, kann er dadurch doch eine höhere Konsumentenrente erzielen.[727]

- **Zyklisches Dumping**

Das Konzept des zyklischen Dumpings wurde 1933 von Jacob Viner eingeführt. Insbesondere im **landwirtschaftlichen Bereich** kann es aufgrund von starken Produktionsschwankungen zu einem Überangebot an Waren kommen, die auf ausländische Märkte geworfen werden und dort die bestehenden Produktionsstrukturen gefährden, ohne dass der Konsument mit dauerhaft billigeren Produkten rechnen kann. Eine Schädigung ist hier unbeabsichtigt, tritt aber faktisch ein. Eine solche Situation wäre aber geradezu prädestiniert für die Anwendung von Schutzklauselbestimmungen wie jener gemäß Art. XIX GATT, die auch nach einem ge-

727 Ausführlich dazu *M.J. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 351.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wissen Ausgleich zwischen Import- und Exportland sucht. Die Verhängung von AD-Maßnahmen gegenüber landwirtschaftlichen Produkten aus einer Überproduktion führt hingegen dazu, dass das Exportland in einer entscheidenden Phase die Vorteile des internationalen Handels nicht nutzen kann.

- **Räuberisches Dumping**

Primär wird mit AD-Maßnahmen auf die Verhinderung von räuberischem Dumping abgestellt. Dieses erfolgt mit der Intention, über eine **länger anhaltende Preissetzung** unter **den Produktionskosten** die **Konkurrenz auf dem Exportmarkt vom Markt zu drängen** und damit eine **Monopolsituation** mit entsprechender Preissetzung zu begründen. Eine solche Politik würde sowohl den Produzenten als auch den Konsumenten auf dem Exportmarkt schaden. Räuberisches Dumping ist allerdings **mehr ein theoretisches Denkkonzept** als ein praktisches Problem. Ganz abgesehen davon, dass mit der Durchführung einer solchen Politik enorme Kosten verbunden wären, sind die Aussichten auf eine nachfolgende Monopolrente äußerst unsicher. Die Konkurrenten müssten hier nicht nur vom Markt verdrängt werden, sondern es **müsste auch ihr Wiedereintritt in den Markt verhindert werden**. Sobald der Monopolpreis gesetzt wird, wird ein solcher Wiedereintritt aber höchst attraktiv und es werden u.U. auch neue Konkurrenten angelockt. Es müssten also hohe Marktzutrittsbarrieren gegeben sein und die gewerbliche Infrastruktur der Konkurrenz müsste durch das Dumping nachhaltig zerstört werden bzw. müsste es sich um einen Markt mit hoher Entwicklungsdynamik handeln, wobei auch ein kurzfristiger Marktaustritt zu einem unaufholbaren Verlust von Lernvorteilen führen müsste. Überzeugend geführt wurde der Nachweis für die Existenz einer solchen Situation bislang noch nicht.

850 Insgesamt bringen die ökonomischen Argumente, die für AD-Maßnahmen ins Feld geführt werden, mehr **abstrakte Ängste vor Konkurrenz** zum Ausdruck bzw. wird hier versucht, die sich aus internationalem Wettbewerb stets ergebenden Anpassungskosten zu vermeiden. Solche Anpassungskosten sind tatsächlich ernst zu nehmen, doch stellen AD-Maßnahmen in vielem ein gegenüber effizienteren Konkurrenten unfaires und wettbewerbsfeindliches Instrument dar, das zu hohen Wohlfahrtsverlusten führt. Sinnvoller wäre hier der Einsatz von Schutzklauseln (mit nachfolgendem Lastenausgleich) bzw. von wettbewerbsrechtlichen Instrumenten.

3.2.3 Das AD-Instrumentarium

851 AD-Maßnahmen sind **nationalen Ursprungs**. Kanada war das erste Land, das solche Bestimmungen (1904) einführte;[728] Neuseeland (1905) und Australien (1906) folgten kurz darauf. In der Zwischenkriegszeit, als weltweit eine Welle des Protektionismus losbrach, führten die maßgeblichen Wirtschaftsnationen

[728] 1904 Statutes of Canada 111. Mit diesem Gesetz wurde der kanadische Zolltarif aus 1897 abgeändert.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(USA, Großbritannien, Frankreich) sukzessive AD-Bestimmungen ein.[729] Bereits die Havanna-Charta enthielt AD-Bestimmungen und diese wurden in **Art. VI GATT** übernommen. Diese Bestimmungen waren aber **äußerst vage** und ließen großen Spielraum für unterschiedliche Interpretationen. Wichtige Klärungen erfolgen durch die sog. **Kodizes der Kennedy-Runde (1967)** und der **Tokio-Runde (1979)**. Einige Aspekte des AD-Rechts wurden damit geklärt, doch neue Probleme traten auf, als im Zuge des Wiederauflebens des internationalen Protektionismus in den 1980er Jahren immer mehr Staaten Rückgriff auf AD-Normen nahmen, um ihre Märkte abzuschotten.[730] Im Rahmen der **Uruguay-Runde (1986–1994)** stellte die Frage des Dumpings eines der umstrittensten Themen überhaupt dar.[731] Das **multilaterale Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI** (WTO-AD-Abkommen, im Folgenden **AD-A**) der Uruguay-Runde (1994) stellt den vorläufig letzten Entwicklungsschritt im normativen Entwicklungsprozess dar. Im Gegensatz zu den Kodizes stellt das AD-A ein multilaterales Abkommen dar und ist gemäß dem «single-undertaking»-Ansatz für alle WTO-Mitglieder verbindlich. Die USA und Kanada konnten sich nun nicht mehr auf die sog. «Großvaterklausel» *(grandfather clause)* berufen, wonach ihre alten nationalen AD-Regeln dem GATT-Recht vorgingen. Das AD-Recht war nun einheitlich auszulegen. Waren AD-Maßnahmen bis zur Uruguay-Runde primär ein handelspolitisches Instrument der Industrieländer so traten in der Folge in diesem Bereich immer stärker die Entwicklungsländer bzw. die Schwellenstaaten als Akteure in den Vordergrund. AD-Maßnahmen erlangten ein völlig neues Gewicht und wurden zum primären handelspolitischen Schutzinstrument. Die breite Nutzung dieses Instruments hat neue Schwachstellen offenbar werden lassen und auch breiteres Einvernehmen, dass ein Missbrauch dieses Instruments zu offensichtlich protektionistischen Zwecken verhindert werden muss. In den Details gehen die Auffassungen der WTO-Mitglieder über die sinnvolle Ausgestaltung des Reformvorhabens aber noch weit auseinander.

852 Die WTO-Mitglieder verpflichten sich, ihre **nationale Gesetzgebung in Einklang zu bringen mit** den Vorgaben des **AD-A** sowie die bestehende AD-Gesetzgebung und alle Neuerungen dem AD-Ausschuss zu notifizieren (Art. 18.5 f.).

3.2.4 Die Anwendung der AD-Bestimmungen

853 Damit AD-Maßnahmen zur Anwendung kommen können, muss **nicht nur Dumping vorliegen** (d.i. der Verkauf einer Ware auf dem Exportmarkt unter dem «normalen Wert»), sondern auch eine daraus folgende **tatsächliche oder drohende Schädigung** eines inländischen Wirtschaftszweiges bzw. eine erhebliche Verzögerung der Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweiges.

729 *E. Vermulst*, MPEPILonline ed., 11.
730 *P. van den Bossche/W. Zdouc* (2013), S. 676.
731 *Ibid*.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

854 Laut Art. 2 Abs. 1 AD-A gilt eine Ware als gedumpt, wenn sie **unter ihrem Normalwert auf den Markt eines anderen Landes** gebracht wird. **Der Normalwert** ist grundsätzlich der **vergleichbare Preis** der gleichartigen Ware im normalen Handelsverkehr im **Inland**. Unter bestimmten Voraussetzungen kann aber auf den Inlandspreis nicht Bezug genommen werden, und zwar, wenn:

- die gleichartige Ware nicht im normalen Handelsverkehr verkauft wird oder
- wenn aufgrund der besonderen Marktlage oder der geringen Verkaufsmenge ein angemessener Vergleich nicht möglich ist.

855 Das AD-A enthält keine abschließende Definition dessen, was als **«nicht normaler Handelsverkehr»** anzusehen ist, und die Hinweise im AD-A für die Klärung dieses Begriffs wurden in der Literatur als «schwer verständlich» bezeichnet.[732]

856 Kein «normaler Handelsverkehr» liegt gemäß Art. 2.2.1 AD-A dann vor, wenn die **gleichartige Ware** auf dem Inlandsmarkt **nicht kostendeckend** verkauft wird,[733] und zwar während eines längeren Zeitraums[734] und in erheblichen Mengen.[735] Der AB hat aber in US – Hot rolled steel (2007) festgehalten, dass es hier nicht allein um einen reinen Preisvergleich geht, sondern um einen umfassenden Vergleich der jeweiligen Transaktionen, wobei ein gewisser Spielraum bei der Beurteilung besteht, dieser aber in gleichförmiger *(«even-handed»)* und fairer Weise genutzt werden muss.[736]

857 Tatsächlich wird damit aber die Feststellung von Dumping erheblich erleichtert und die Zahl der Dumping-Fälle insbesondere dann künstlich aufgebläht, wenn die nicht kostendeckenden Inlandsverkäufe unberücksichtigt bleiben und nur restlichen Verkäufe herangezogen werden.[737] De facto wird hier die nationale Preisdiskriminierung ignoriert, wenn geprüft wird, ob internationale Preisdiskriminierung «Dumping» darstellt.

858 Ähnliches gilt für die «besondere Marktlage», die im ABA nicht definiert ist. «Geringe Verkaufsmengen» liegen vor, wenn die Inlandsverkäufe weniger als 5% ausmachen.[738]

859 Ergibt der **Inlandspreis keinen brauchbaren Maßstab**, so ist auf einen **Drittlandsexportpreis** oder auf den «konstruierten Normalwert» Bezug zu nehmen. Die erstgenannte Methode kommt kaum zur Anwendung, wohl aber die Bezug-

732 Vgl. *G.M. Berrisch/M. Düerkop* (2003), S. 349, Abs. 32.

733 Dabei werden die fixen und die variablen Kosten berücksichtigt sowie die Verwaltungs-, Vertriebs- und Gemeinkosten und die Gewinne berücksichtigt.

734 Normalerweise ein Jahr und keinesfalls weniger als sechs Monate.

735 Ein nicht kostendeckender Verkauf von «erheblichen Mengen» liegt u.a. vor, wenn die Verkäufe unter Stückkosten mindestens 20% der zur Berücksichtigung des Normalwertes berücksichtigten Geschäfte ausmachen.

736 Ibid., unter Verweis auf AB WT/DS184/AB/R, Abs. 142 ff.

737 Art. 2.2.1.

738 Siehe Fn. 2 zu Art. 2.2.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nahme auf den **«konstruierten Normalwert»**. Dabei werden die **Produktionskosten** einschließlich der **Verwaltungs-, Vertriebs- und Gemeinkosten** herangezogen und ein **Gewinnaufschlag** vorgenommen. Grundsätzlich hat die Berechnung dieses Wertes auf der Grundlage der vom Hersteller bzw. Ausführer übermittelten Zahlen zu erfolgen, wobei diese Unternehmer in der Regel auch ein entsprechendes Mitwirkungsinteresse haben. Ist eine solche Berechnung aber nicht möglich (bspw. weil die betreffenden Unternehmen keine oder unzureichende bzw. unglaubwürdige Daten liefern), so kann die Berechnung von der AD-Behörde des Exportlandes auch auf der Grundlage der inländischen Kosten des Ausführers oder Herstellers erfolgen bzw. unter Bezugnahme auf Daten von anderen untersuchten Ausführern oder Herstellern vorgenommen werden.

Keine größeren Probleme wirft normalerweise die Bestimmung des **Ausfuhrpreises** auf, wobei häufig auf die Ausfuhrpapiere Bezug genommen wird. Subsidiär kann der Preis herangezogen werden, zu dem die Waren erstmals an einen unabhängigen Käufer verkauft worden sind oder, nachrangig dazu, auf der Grundlage einer von den Behörden festzusetzenden angemessenen Grundlage.[739] **860**

Zwischen Ausfuhrpreis und Normalwert ist ein **«fairer Vergleich»** vorzunehmen. Der Vergleich erfolgt auf derselben Handelsstufe, und zwar normalerweise auf der Stufe ab Werk, und unter Zugrundelegung von Verkäufen, die zu möglichst nahe beieinanderliegenden Zeitpunkten getätigt werden (Art. 2.4). Faktoren, welche die Vergleichbarkeit beeinträchtigen, wie Zölle und Steuern, werden herausgerechnet. Unterschiede in den körperlichen Merkmalen der Waren können ebenfalls eine Anpassung erforderlich machen. **861**

Ergebnis dieses Vergleichs ist dann die **«Dumpingspanne»**. Maximal bis zu dieser Höhe können AD-Zölle verhängt werden, wobei allerdings Art. 9.1 AD-A festhält, dass es «wünschenswert» sei, einen niedrigeren Satz zu verhängen. **862**

Ein besonderes Problem ist in der Praxis mit dem sog. **«Zeroing»** aufgetreten: Ein Ausführer tätigt Verkäufe im Exportland z.T. über dem Normalwert und z.T. unter diesem. Soll hier ein Mittelwert gebildet werden oder können die Verkäufe über dem Normalwert einfach unberücksichtigt bleiben («Zeroing»)? Dieses «Zeroing» ist von mehreren WTO-Mitgliedern praktiziert worden mit der Folge, dass die Dumpingspannen völlig überhöht ausgefallen sind. Von den WTO-Streitbeilegungsinstanzen wird diese Praxis abgelehnt, da dadurch kein «richtiger Vergleich», der alle vergleichbaren Ausfuhrgeschäfte erfassen muss, zustande komme.[740] Im Rahmen der Doha-Runde wird nach einer definitiven Klärung dieser Frage gestrebt, wobei es allerdings auch die Tendenz gibt, das Zeroing – entgegen der Rechtsprechung des AB – zuzulassen. **863**

Auch eine **«de minimis»-Regel** kommt zur Anwendung: Wenn die Dumpingspanne weniger als **2%** ausmacht bzw. wenn die gedumpten Einfuhren weniger **864**

739 Art. 2.3.

740 Vgl. grundlegend WT/DS141/R, EC – Bed Linen, Abs. 6.117 (2000) sowie WT/DS141/AB/R EC – Bed Linen, Abs. 50 ff. (2001).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

als **3%** der gesamten Einfuhren gleichartiger Waren betragen, wird das Verfahren eingestellt (Art. 5.8).

865 «Dumping» allein reicht noch nicht für die Zulässigkeit von AD-Maßnahmen. Es muss **auch eine «Schädigung»** vorliegen, wobei gemäß Fußnote 9 Folgendes darunter zu verstehen ist:

- eine (tatsächliche) bedeutende Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges (*material injury*);
- eine drohende Schädigung dieser Art (*threat of injury*) oder
- eine erhebliche Verzögerung der Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweiges *(material retardation*).

866 Gemäß Art. 4.1 zählen zum **«inländischen Wirtschafszweig»** «alle inländischen Hersteller der gleichartigen Waren oder diejenigen unter ihnen, deren Produktion insgesamt einen erheblichen Teil der gesamten Inlandsproduktion dieser Waren ausmacht». Hersteller, die mit dem Ausführer oder Einführer der gedumpten Ware wirtschaftlich verbunden sind, können unberücksichtigt bleiben.

867 Unter außergewöhnlichen Umständen kann der inländische Markt in einzelne Wirtschaftszweige *(regional domestic industries)* aufgesplittet werden, was die Feststellung von Dumping naturgemäß erleichtert, da in diesem Fall punktuelle Probleme der heimischen Industrie mit Dumping-Vorfällen in Verbindung gebracht werden können.[741]

868 Eine **Ware** gilt als **gleichartig**, wenn sie mit der fraglichen Ware identisch ist oder sehr ähnliche Merkmal aufweist (Art. 2.6).

869 Was bedeutet **«erhebliche Schädigung» *(«material injury»)***? Das ist im AD-A nicht definiert. Es muss auf jeden Fall eine objektive Prüfung vorgenommen werden, die zu eindeutigen Beweisen führt.[742] Es müssen alle relevanten Wirtschaftsfaktoren und –indizes berücksichtigt werden, die die Lage des Wirtschaftszweiges beeinflussen.[743]

870 Bei der Feststellung der «**drohenden Schädigung**» ist das **Unsicherheitselement** – und damit die Missbrauchsgefahr – besonders ausgeprägt. Deshalb verlangt Art. 3.7, dass eine diesbezügliche Feststellung auf **Tatsachen beruht** und sich nicht allein auf Behauptungen, Vermutungen oder entfernte Möglichkeiten stützt. «Das Eintreten von Umständen, unter denen das Dumping eine Schädigung verursachen würde, muss klar vorauszusehen sein und unmittelbar bevorstehen.» Gemäß Art. 3.8 ist in diesem Bereich «besondere Sorgfalt» geboten.

871 Auch eine **kumulative Berücksichtigung** von Einfuhren aus mehreren Ländern ist möglich, wenn bestimmte Mindestschwellen überschritten werden (Art. 3.3).

---

741 Zu den diesbezüglichen Voraussetzungen vgl. Art. 4.1 ii).

742 Vgl. *P.T. Stoll/F. Schorkopf* (2002), Rz. 351.

743 Art. 3.4 zählt 15 dieser Faktoren und Indizes beispielhaft auf, so die tatsächliche und potentielle Verringerung des Absatzes, der Gewinne, der Produktion, des Marktanteils usw.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Besonders schwer nachzuweisen ist die «erhebliche Verzögerung der Errichtung eines Wirtschaftszweiges», die die «Erziehungszolltheorie» anklingen lässt. Dementsprechend gibt es dazu auch nur wenige Anwendungsfälle. **872**

Die Verursachung der Schädigung muss eindeutig und objektiv nachgewiesen werden (**Kausalität**), wobei auch im Detail geprüft werden muss, ob andere Faktoren für die Schädigung verantwortlich sein könnten. Das Dumping muss nicht die einzige oder vorwiegende Ursache der Schädigung sein, aber die **auf andere Faktoren zurückzuführende Schädigung muss ausgeschieden werden**.[744] **873**

3.2.5 Das Verfahren

Das AD-A enthält **detaillierte verfahrensrechtliche Bestimmungen**, die ein möglichst transparentes und objektives AD-Verfahren sicherstellen sollen. Die WTO-Mitglieder sind verpflichtet, Behörden einzurichten, die imstande sind, diesen Vorschriften nachzukommen. **874**

Die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens erfolgt auf **Antrag von Produzenten**, die **zumindest 25% des heimischen Wirtschaftszweiges repräsentieren**, bei der national zuständigen Behörde (Art. 5.4), wobei ausreichende Beweise für Dumping, Schädigung und Kausalität vorgelegt werden müssen. Eine «Selbsteinleitung» *(«self-initiation»)* durch die nationale AD-Behörde ist möglich (Art. 5.6), kommt aber kaum vor. **875**

Grundsätzlich werden Untersuchungen **innerhalb eines Jahres**, auf jeden Fall aber innerhalb von 18 Monaten abgeschlossen (Art. 5.10). **876**

Während der AD-Untersuchung **haben alle interessierten Parteien uneingeschränkt Gelegenheit, ihre Interessen zu verteidigen (**Art. 6.2), wobei sie unterrichtet werden, welche Informationen die Behörden benötigen. **Alle interessierten Parteien** haben **volle Kooperationsrechte**, aber keine Kooperationspflichten. Verweigert allerdings eine interessierte Partei den Zugang zu den erforderlichen Informationen oder übermittelt sie diese nicht innerhalb einer angemessenen Frist oder behindert sie erheblich die Untersuchungen, so kann die Behörde **auf der Grundlage der verfügbaren Informationen entscheiden** (*«best information available*»). Anhang II zum AD-A enthält detaillierte Regeln zur heiklen Frage, was unter dem Konzept der «besten verfügbaren Information» zu verstehen ist: So darf die Behörde auch unvollständige Informationen nicht zurückweisen, wenn eine interessierte Partei nach besten Kräften gehandelt hat. Die Behörde kann sich auch auf Informationen aus anderer Quelle stützen, muss dabei aber besondere Vorsicht walten lassen. AD-Maßnahmen müssen **vor unabhängigen Gerichten überprüft** werden können (Art. 13). **877**

744 US – Hot Rolled Steel (2007), Abs. 223 ff. («separate and distinguish test»).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

878 **Frühestens 60 Tage** nach Einleitung des AD-Verfahrens können **vorläufige AD-Maßnahmen** (idR in der Form von Garantieforderungen) eingeleitet werden, die grundsätzlich nicht länger als **sechs Monate** gelten sollen (Art. 7).[745]

879 AD-Maßnahmen können die Form von **AD-Zöllen** oder von Preisverpflichtungen annehmen. Der AD-Zollsatz darf maximal in der Höhe der Dumpingspanne verhängt werden, doch wäre es «wünschenswert», einen niedrigeren Zollsatz anzuwenden, wenn dieser ausreicht, die Schädigung zu beheben (Art. 9). Ein AD-Zollsatz bleibt nur so lange und in dem Umfang in Kraft, wie dies notwendig ist, um das schädigende Dumping unwirksam werden zu lassen (Art. 11). Eine Überprüfung der Notwendigkeit, weiter den AD-Zollsatz anzuwenden, kann unmittelbar auf Veranlassung der zuständigen Behörde oder der interessierten Parteien (nach einer angemessenen Zeitspanne) erfolgen.

880 AD-Zölle **laufen auf jeden Fall fünf Jahre nach Verhängung aus**, außer es wird vorher auf behördliche Veranlassung hin oder auf Antrag ein Verlängerungsverfahren in die Wege geleitet und in diesem Rahmen die Notwendigkeit einer Fortführung festgestellt (Art. 11.3).

881 Die Anwendung von AD-Zöllen kann vermieden werden, wenn sich der Ausführer verpflichtet, die Preise anzuheben oder die Ausfuhr zu Dumpingpreise in das betreffende Gebiet zu unterlassen (Art. 8.1, **«Preisverpfichtungen»**, *«price undertaking»*).

3.2.6 Streitbeilegung

882 Auf AD-Maßnahmen finden grundsätzlich die Streitbeilegungsbestimmungen des DSU Anwendung. Es gibt aber einige Besonderheiten, die zum Ausdruck bringen, dass die WTO-Mitglieder in diesem Bereich ihre Souveränität besonders betonen wollten. So wurden die **Kontrollbefugnisse der WTO-Streitbeilegungsinstanzen in Bezug auf AD-Maßnahmen erheblich eingeschränkt**. Diese Instanzen haben in Bezug auf die Sachverhaltsdarstellung allein zu prüfen, «ob die Sachverhaltsdarstellung der Behörden **richtig** und die **Sachverhaltswürdigung unparteiisch und objektiv**» war (Art. 17.6). Es erfolgt also grundsätzlich keine volle inhaltliche Würdigung des Sachverhalts. Der Tätigkeit der nationalen AD-Behörden wird somit Vorrang eingeräumt, außer die erwähnten verfahrensrechtlichen Verstöße können nachgewiesen werden. Aus diesem Grund kommt den verfahrensrechtlichen Bestimmungen des AD-A besondere Bedeutung zu.[746] Die Einhaltung dieser Bestimmungen ist für die WTO grundsätzlich ausreichender Beleg für die inhaltlich richtige Anwendung des AD-Rechts. Nach den bisherigen Erfahrungen verlagert sich damit allerdings z.T. die Überprüfung der materiellen Voraussetzungen in den Bereich der Kontrolle der formellen Anwen-

745 Vgl. *E. Vermulst* (2009), Abs. 36.
746 Vgl. *P.T. Stoll/F. Schorkopf* (2002), Rz. 364.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

dungsbedingungen des AD-Rechts gemäß AD-A.[747] Wird im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens festgestellt, dass eine maßgebliche Bestimmung des **AD-A mehrere Auslegungen zulässt**, so **genügt es**, wenn die **nationalen Behörden eine dieser Auslegungen gewählt haben** (Art. 17.6). Dies gilt dann automatisch als WTO-konform. Insgesamt wird dieser weitreichende Souveränitätsvorbehalt *(«deference»)* zugunsten der von den WTO-Mitgliedern vertretenen Position als problematisch angesehen. Dieser Souveränitätsvorbehalt bringt aber erneut zum Ausdruck, dass AD-Maßnahmen weniger der Behebung eines vom Ausführer verursachten und ökonomisch unvertretbaren Schadens dienen, sondern eher ein autonomes Schutzinstrument darstellen, das behelfsmäßig – und bei genauerer Betrachtung wenig überzeugend – mit einer ökonomischen Begründung versehen worden ist.

3.2.7 Entwicklungsländer

Das AD-A enthält auch eine besondere Bestimmung zugunsten der Entwicklungsländer (Art. 15). Darin wird anerkannt, dass Industriestaaten, wenn sie die Anwendung von AD-Maßnahmen erwägen, die **spezifische Lage der Entwicklungsländer-Mitglieder besonders berücksichtigen müssen**. Vor der Anwendung von AD-Zöllen, die wesentliche Interesse dieser Länder berühren, ist die Möglichkeit von **«konstruktiven Abhilfen»** zu prüfen. Konkret sollte sich dies im Bemühen äußern, geringe AD-Zölle zu verlangen bzw. Preisvereinbarungen zu treffen.[748] **883**

3.2.8 Institutionelle Aspekte

In institutioneller Hinsicht wurde für die Überwachung der AD-Praxis ein **AD-Ausschuss** *(AD Committee)* eingerichtet. Dieser Ausschuss besteht aus **Vertretern aller Mitglieder** und **tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen** (Art. 16). Er bietet ein Forum für Beratungen über die Erfahrungen mit der Anwendung des AD-A und nimmt die Berichte entgegen, die die WTO-Mitglieder über AD-Maßnahmen «unverzüglich» abzugeben haben. Die Mitglieder berichten dem Ausschuss zudem halbjährlich über die in den vergangenen sechs Monaten getroffenen AD-Maßnahmen. **884**

Die Implementierung des AD-Rechts ist auf die Einrichtung von zuständigen Behörden in den Mitgliedern angewiesen, die die Aufgaben gemäß AD-A wahrzunehmen haben. In der **EU** liegt die **Zuständigkeit bei der Generaldirektion Handel der EU-Kommission**, die das AD-Recht gemäß EU VO Nr. 1225/2009 anwendet. In den **USA** fällt diese Aufgaben in den Verantwortungsbereich der ***International Trade Administration des Department of Commerce (DoC)*** und **885**

747 *Ibid.*

748 So *E. Vermulst* (2009), Abs. 39, unter Verweis auf EC – Bed Linen (2000), Abs. 6.228 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

der ***US International Trade Commission (USITC)***.[749] Das US-amerikanische AD-Recht ist in Titel VII des Tariff Acts von 1930 geregelt, der den Anti-Dumping Act aus 1921 novellierte.[750]

3.2.9 Doha-Runde und Ausblick

886 Im **Rahmen der Doha-Runde** sollten **verschiedene Begriffe**, die in der Vergangenheit zu Auslegungsschwierigkeiten geführt haben, **geklärt werden**. Das diesbezügliche Verhandlungsmandat lautet – bezogen auf AD- und Anti-Subventions-Maßnahmen – folgendermaßen:

> «28. In the light of experience and of the increasing application of these instruments by members, we agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these Agreements and their instruments and objectives, and taking into account the needs of developing and least-developed participants …».

887 Tatsächlich wurden umfassende Reformvorschläge in Bezug auf einzelne Bestimmungen erarbeitet, doch gingen die Vorstellungen insgesamt weit auseinander. In der Literatur wurde festgehalten, dass selbst die vorgeschlagenen Klärungen, so sinnvoll diese erscheinen mögen, an der bisherigen Praxis wohl wenig ändern würden.[751]

888 Im Jahr 2004 wurde dieses Thema, zusammen mit jenem der «Investitionen» und der «Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen», vom Arbeitsprogramm gestrichen.

889 Die Existenz eines AD-Rechts selbst bzw. die Drohung mit dessen Anwendung kann bereits handelshemmende Wirkungen zeitigen: So haben beispielsweise empirische Untersuchungen für den Zeitraum 1980 bis 1985 belegt, dass in den USA die Aufnahme eines Antidumpingverfahrens den Handel bereits halb so stark einschränkt wie die effektive Erhebung von Antidumpingzöllen («investigation effect»). Die gegen das Versprechen der Verfahrenseinstellung ausgehandelten Preiszugeständnisse hatten sogar oft die gleiche Wirkung wie die dafür nicht eingeführten Antidumpingmaßnahmen («suspension effect»).[752]

890 Trebilcock schlägt vor, an die Stelle des AD-Rechts ein **wirksameres Wettbewerbsrecht** zu setzen, das «räuberisches Dumping» (und nur diese Form des Dumpings) effektiver bekämpfen sollte, so wie dies durch das Freihandelsabkommen zwischen Australien und Neuseeland (ANZERTA) vorexerziert worden ist.[753]

---

749 Vgl. *T. Bender/M. Michaelis* (2010), S. 305, die darauf verweisen, dass das DoC über das Vorliegen des Dumpingtatbestands entscheidet, während die *USITC* über den Schaden der einheimischen Industrie urteilt.

750 *Ibid*.

751 *M.J. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 83.

752 *R.W. Staiger/F.A. Wolak* (1996), S. 386 f.

753 *M.J. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 83. So auch *M P. Leidy* (1995).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Tatsächlich wird das AD-Recht wohl weiter benötigt werden: Nicht um die angeblichen, schädlichen Praktiken einzelner Unternehmen zu bekämpfen, sondern als **Ventil für Situationen**, in denen starker **Druck von Seiten der heimischen Industrie** aufkommt, **Schutzmaßnahmen einzuführen**. Es wurde vorgeschlagen, auf die aufwändige Prüfung zu verzichten, ob eine unfaire Preisgestaltung vorliegt, denn diese ist ökonomisch ohnehin nicht in belastbarer Form nachweisbar und deshalb sei es besser, allein auf den Schaden abzustellen.[754] Damit wären AD-Maßnahmen aber kaum mehr von allgemeinen Schutzmaßnahmen nach Art. XIX zu unterscheiden, wobei die Rechtsfolgen jedoch – wie gezeigt – andere sind. Es ist damit wohl besser, die tatsächliche Funktion der AD-Maßnahmen nicht bei ihrem wahren Namen zu nennen, um das Prinzip des Freihandels grundsätzlich zu verteidigen. Das AD-Recht beruht damit auf einer Kompromissformel: Damit wird ein «notwendiges» (weil unvermeidbares) Maß an Protektionismus in ein neues Gewand gekleidet, das die Priorität des Freihandelsmodells nicht in Frage stellt. **891**

Jährlich gehen beim AD-Ausschuss ca. 200 Berichte über neue AD-Verfahren ein. In der Vergangenheit waren Australien, Kanada, die EU und die USA die wichtigsten Anwender solcher Maßnahmen. Nunmehr haben die Entwicklungsländer bzw. Schwellenländer aufgeschlossen. So wurden in letzter Zeit zahlreiche Maßnahmen dieser Art von Indien, Argentinien und Südafrika verhängt. Adressaten der Maßnahmen sind sowohl Industriestaaten als auch Entwicklungsländer und Schwellenländer. Häufigster Antragsteller ist Indien, häufigster Adressat die Volksrepublik China. **892**

3.3 Zollerhebung, Klassifizierung von Waren, Zollwertbestimmung und Ursprungsregeln[755]

3.3.1 Zölle

Zölle sind die klassische Form der Grenzabgabe, die zur öffentlichen Einnahmeerzielung bzw. zur Regulierung des internationalen Handels (Schutz der heimischen Produktion, Beschränkung des Exports von Rohstoffen) zur Anwendung kommen. Wie gezeigt, **verbietet das GATT-Recht Zölle nicht**. Es wird aber einerseits versucht, durch Zollbindung und Zollabbau die Zollbelastung zu reduzieren und andererseits die verbleibenden Diskriminierungsmöglichkeiten bei Zollerhebung, der Klassifizierung von Waren, der Zollwertbestimmung und bei der Anwendung der Ursprungsregeln zu reduzieren bzw. gänzlich auszuschließen. **893**

Zölle kommen **in erster Linie als Importzölle** zur Anwendung. In den wenigen Fällen, in welchen **Exportzölle** noch in Gebrauch sind, dienen diese dazu, **einen Teil des Mehrwerts abzuschöpfen oder aber eine Exportbarriere zu** **894**

754 *W. Zheng*, 2012, 182.

755 Vgl. *S. Puth/K. Stranz* (2010), S. 261; *T. Einhorn* (2014); *E. Trujillo* (2011), S. 217

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schaffen (insbesondere bei Rohstoffen, hinsichtlich welcher eine Verwendung im Inland gewünscht wird).

895 Zölle werden gegenwärtig überwiegend als **Wertzölle** (*ad-valorem*-Zölle) eingehoben. Daneben gibt es noch **spezifische Zölle** *(specific duties)*, d.s. Abgaben, die pauschal bzw. als Geldbetrag pro Maßeinheit berechnet werden. Daneben gibt es auch **Mischformen** (Pauschalbetrag plus ad-valorem-Abgabe). Der Zollbetrag steigt üblicherweise mit dem Handelsvolumen, doch ist auch ein Stufenzoll möglich, in dessen Rahmen die Zollbelastung bei Überschreitung bestimmter Schwellen *(Zollquote)* überproportional ansteigt. Bei einer **Tarifeskalation** steigt die Zollbelastung, ausgehend von einem Rohprodukt, überdurchschnittlich mit dem Verarbeitungsgrad an.

896 Die Tarifeskalation wirkt insbesondere für Entwicklungsländer belastend, die dadurch veranlasst werden, Rohstoffe zu exportieren und auf eine (idR lukrative) Wertschöpfung durch Weiterverarbeitung zu verzichten.

897 Zölle, die grenzüberschreitenden Handel effektiv verhindern, nennt man **Prohibitivzölle**.

898 Die handelbaren Waren eines Landes werden in ein Zolltarifschema (oder auch Zollnomenklatur genannt) eingeordnet und mit einem Zollsatz verbunden. Das Ergebnis ist der **Zolltarif**.

899 Im Rahmen des **Brüsseler Zollrates** (*Customs Co-operation Council, CCC*, in Kraft seit 1952, seit 1994 **Welt-Zollorganisation**, *World Customs Organization, WCO*) wurde eine erste Basis für eine Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen Zollnomenklaturen geschaffen, das seinen prominentesten Ausdruck im Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung von Waren des internationalen Handels (**Harmonisiertes System, HS**, seit 1988, mit laufenden Fortentwicklungen) gefunden hat.

900 Obwohl außerhalb des GATT/WTO-Systems geschaffen, ist das HS allgemein anerkannte Grundlage für die Klassifizierung der in diesem System gehandelten Waren, und zwar auch innerhalb der WTO. Das HS schafft ein sechsstelliges Klassifizierungssystem, das Waren bis zu dieser Klassifizierungstiefe eindeutig zuordnet (gegenwärtig ca. 5.000 Warengruppen).[756] Die WCO administriert dieses System und aktualisiert es laufend. Da aber einige Staaten ein bis zu zwölfstelliges Klassifikationssystem verwenden, international nicht koordiniert ist, sind Interpretationskonflikte nicht auszuschließen.[757]

901 Nach der Klassifikation der Ware ist die Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Zolls zu bestimmen. Dieser **Zollwert** soll ist laut Art. VII GATT der **wirkliche Wert *(actual value)***, d.i. der Verkehrswert (und also grundsätzlich nicht

---

[756] Zusätzlich ist die Kyoto-Konvention über die Harmonisierung und Vereinfachung der Zollverfahren (Kyoto Convention on the Harmonization and Simplification of Customs Procedure, in Kraft seit 1974, revidierte Fassung aus 1999 in Kraft seit 2006) hier einschlägig.

[757] So *S. Puth/K. Stranz* (2010), S. 275.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

bezugnehmend auf inländische Werte oder irgendeinen Putativwert). Das im Rahmen der Uruguay-Runde geschlossene **Übereinkommen zur Zollwertbestimmung *(Customs Valuation Agreement – CVA)*** erstellt dabei eine Rangordnung von Werten, die in diesem Zusammenhang herangezogen werden sollen (der nächste jeweils nachrangig zum vorherigen):

- der Transaktionswert der tatsächlich gehandelten Ware;
- der Transaktionswert identischer Waren;
- der Transaktionswert vergleichbaren Waren;
- der Verkaufswert im Importstaat an einen unabhängigen Verkäufer (abzüglich der Transport- Fracht- und ähnlichen Kosten);
- der errechnete Wert (Herstellungskosten, Transportkosten und Gewinnanteil – computed value).

902 Die Zollklassifikation hängt nicht nur von den objektiven Eigenschaften der Waren ab, sondern auch von ihrem **Ursprung**. Bei der Bestimmung des Ursprungs ist Diskriminierung auszuschließen und zudem darauf zu achten, dass dadurch (insbesondere aufgrund unnötigen administrativen Aufwands) kein zusätzliches nichttarifäres Handelshemmnis geschaffen wird. Dieses Ziel sollen die Normen über die Ursprungsregeln verwirklichen.

903 Das GATT-Abkommen enthält keine eigenen Bestimmungen dazu, obwohl die Anwendung der GATT-Normen in vielen Bereichen die Existenz von nichtdiskriminierenden Ursprungsregeln voraussetzt. Empfehlungen über eine entsprechende Ausgestaltung der nationalen Ursprungsregeln sind bereits in der Kyoto-Konvention aus 1973[758] enthalten, wenngleich diese nicht zu einer Harmonisierung der Ursprungsregeln führte.

3.3.2 Ursprungsregeln

904 Ein Mittelweg zwischen rechtspolitischer Empfehlung und verbindlicher Norm wurde mit dem **WTO-Übereinkommen über Ursprungsregeln *(«Agreement on Rules of Origin», ARO)*** gewählt. Dieses stellt als (bislang noch nicht verwirklichtes) Fernziel die internationale Harmonisierung der Ursprungsregeln dar und verpflichtet die M bis dahin (in der «Übergangsperiode»), die Ursprungsregeln in transparenter, nichtdiskriminierender fairer und unparteiischer Form zu gestalten und anzuwenden. Die Einhaltung dieser Prinzipien ist im Streitbeilegungsverfahren überprüfbar.

905 Das ARO enthält in Teil IV einen Arbeitsplan zur Harmonisierung der Ursprungsregeln, und zwar in Zusammenarbeit zwischen WTO-Ministerkomitee und WCO.

906 Der Ursprung einer Ware kann nach Maßgabe unterschiedlicher Kriterien festgelegt werden. Dabei hat sich eine bestimmte Rangordnung herausgebildet, die auch – mit weiteren Spezifikationen – Aufnahme in das ARO gefunden hat:

758 Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

a) Das **«wholly produced/wholly obtained»**-Kriterium
Bei Waren, die in einem Land ohne Inanspruchnahme ausländischer Vorleistungen hergestellt wurde und keine ausländische Verarbeitung erfahren haben, erlaubt dieses Kriterium eine eindeutige Zuordnung. Wann diese Kriterien erfüllt sind, bedarf allerdings näherer Klärungen, da geringfügige Vorleistungen u.U. unberücksichtigt bleiben können.

b) Fließen in den Produktionsprozess aber Vorleistungen mehrerer Staaten ein oder erstreckt sich der Verarbeitungsprozess über mehrere Staaten, so muss festgelegt werden, in welchem die **wesentliche Be- oder Verarbeitung *(«substantial transformation criterion»)*** erfolgt ist. Dabei sind unterschiedliche Ansätze möglich. Das ARO gibt dem formalen Kriterium der zolltariflichen Klassifizierung *(«change in tariff-classification»)* den Vorzug, wobei subsidiär oder alternativ für bestimmte Produktgruppen auch **andere Kriterien** herangezogen werden können, wie der **Wertzuwachsansatz *(«ad valorem criterion»)*** oder die **spezifische Verarbeitung *(«manufacturing operation methods»)***.

907 Die genauen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Kriterien sollen im Rahmen dieses Arbeitsprogramms präzisiert werden.

3.3.3 Die Vorversandkontrolle (pre-shipment inspection)[759]

908 Eine Vorversandkontrolle wird **schon seit langem im internationalen Handelsverkehr** zwischen Privaten praktiziert. Dabei **beauftragt der Käufer private Firmen**, die Ladung schon vor Verschiffung auf Quantität und Qualität gemäß den vertraglichen Vereinbarungen zu überprüfen. Mängel sollen also zum frühestmöglichen Zeitpunkt festgestellt werden, wodurch kostspielige Rücksendungen vermieden werden können. Auch die Bezahlung der Lieferung kann von einem positiven Kontrollattestat abhängig gemacht werden. Die Regelung zur **Vorversandkontrolle im Internationalen Wirtschaftsrecht bezieht sich aber auf ein anderes Phänomen**: In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich eine immer größere Anzahl an Entwicklungsländern am internationalen Handel beteiligt, wobei die administrativen Einrichtungen dieser Länder für eine wirksame Zollkontrolle vielfach unzureichend waren. Diese Aufgabe haben private Firmen übernommen, und zwar unmittelbar im Exportstaat (in erster Linie die Firma Société Générale de Surveillance aus Genf).

909 Diese Unternehmen haben somit beliehene hoheitliche Funktionen im Ausland ausgeübt, wobei auf dieser Grundlage auch privatrechtliche Vereinbarungen außer Kraft gesetzt wurden. Mit der Zeit mehrten sich die Klagen über die Tätigkeit dieser Kontrolleinrichtungen, denen eine Behinderung des internationalen

759 Vgl. *G.M. Berrisch*, (2003), S. 399; *S. Puth/K. Stranz* (2010) S. 283; *Malone* (2011), S. 1031.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Wirtschaftsverkehrs, eine intransparente, diskriminierende Vorgangsweise oder eine Gefährdung des Geschäftsgeheimnisses vorgeworfen wurde. Auch die Exportnationen sahen die Tätigkeit dieser hoheitlich agierenden Kontrollinstitutionen mit zunehmend größerer Skepsis. Umgekehrt waren die Importnationen, die sich dieser Einrichtungen bedienten, daran interessiert, deren Tätigkeit auf eine klare rechtliche Basis zu stellen. Für die Importnationen bestand die Notwendigkeit, zwei Formen von Missbrauchsgefahr zu begegnen: Der Beihilfe zur Kapitalflucht durch Ansatz zu hoher Zoll-sätze oder der Beihilfe zur Abgabenhinterziehung durch den Ansatz von zu niedrigen Zollwerten.

910 Damit fand sich ein breiter Konsens für die Aufnahme der Vorversandkontrollen in das Verhandlungsprogramm der Uruguay-Runde. Das resultierende Übereinkommen **(Abkommen über die Vorversandkontrolle, Agreement on Preshipment Inspection)** legalisiert diese Verfahren, ohne jedoch solche Verfahren grundsätzlich zu befürworten oder gar zu verlangen. Klar kommt in diesem Übereinkommen zum Ausdruck, dass die WTO in diesen Verfahren nur vorübergehende Maßnahmen sieht, die obsolet werden, sobald die Importnationen, die sich gegenwärtig der Vorversandkontrolle bedienen, eigenständige Zollkontrollverfahren aufgebaut haben.[760]Das Übereinkommen verpflichtet die M nun sicherzustellen, dass Vorversandkontrollen in nichtdiskriminierender und transparenter Form durchgeführt werden, dass dabei die vertraglichen Standards (bzw. in Ermangelung vertraglicher Standards, internationale Standards) eingehalten werden und dass Geschäftsinformationen geschützt bleiben. Besondere Vorkehrungen werden des Weiteren getroffen, um Verzögerungen im Verifikationsverfahren zu verhindern. Zentral sind schließlich die Bestimmungen über die Zurückweisung vertraglich vereinbarter Preise durch die Kontrolleinrichtungen, um Überbepreisung, Unterbepreisung und Betrug im Preis-Verifikationsverfahren zu verhindern.[761] Die Staaten, die sich der Vorversandkontrolle bedienen, haben Beschwerdeeinrichtungen zu schaffen, an die sich die Exporteure wenden können. Zudem wurde ein eigenes Streitbeilegungsverfahren geschaffen, an das sich sowohl die Exporteure als auch die Vorversandkontrollstellen wenden können.

911 Im Rahmen der Doha-Runde sind Reformdiskussionen zu dieser Materie in Gang gesetzt, aber dann nicht abgeschlossen worden.

3.3.4 Das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI GATT)

912 Während in Bezug auf Zölle eine Bindung und eine sukzessive Reduzierung der Zollhöhe angestrebt wird, sind **mengenmäßige Beschränkungen grundsätzlich**

760 Vgl. folgende Präambelbestimmung: «*Recognizing* the need of developing countries to do so for as long and in so far as it is necessary to verify the quality, quantity or price of imported goods».

761 Art. 2.20 lit b-e.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

verboten, und zwar unabhängig von der damit verfolgten Intention. Diese Wertentscheidung des GATT-Rechts beruht auf folgenden Überlegungen:

- Die **negativen Wohlfahrtswirkungen von mengenmäßigen Beschränkungen sind höher** als jene von Zöllen. Zölle erschweren eine internationale Handelstätigkeit, sie verhindern sie aber nicht notwendigerweise. Durch Kosten- und Preissenkung kann der Anbieter die Handelstätigkeit fortsetzen. U.U. wird dadurch die Wettbewerbsfähigkeit in Hinblick auf zukünftige Zollsenkungen sogar erhöht. Quoten und sonstige mengenmäßige Beschränkungen legen hingegen das Ausmaß des zulässigen Handels definitiv fest.
- Mengenmäßige Beschränkungen sind in ihrer Administrierung und ihren Auswirkungen weit **weniger transparent** als Zölle.
- **Zölle erbringen dem zollerhebenden Staat Einnahmen.** Mengenmäßige Beschränkungen erhöhen allenfalls die Rendite pro Produkteinheit des Exporteurs.

913 Das **Verbot** gemäß Art. XI.1 ist **breit** zu definieren: Es umfasst **Quoten und handelsbeschränkende Maßnahmen jeglicher Art**. Dies ist einheitliche Rechtsprechung sowohl unter Geltung des GATT 1947[762] als auch nun im WTO-System.[763] Es gilt gleichermaßen für Ein- und Ausfuhr. Neben der Festlegung von Import- und Exportverboten bzw. von diesbezüglichen Quoten wurden folgende Maßnahmen zu den unzulässigen Beschränkungen nach Art. XI.1 gezählt: die Festlegung von Mindestpreisen (für den Import oder auch für den Export), Höchstpreisvorschriften, Empfehlungen staatlicher Stellen an Verbraucher, die nachhaltige Einflussnahme staatlicher Stellen auf Hersteller, damit diese nicht unter den Herstellungskosten exportieren[764] sowie Zugangsbeschränkungen zu Häfen.[765]

914 Art. XI.1 erwähnt auch **Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen** als verbotene Instrumente mengenmäßiger Beschränkungen, wobei diese aber nicht grundsätzlich verboten sind, sondern nur im Falle ihrer diskriminierenden Einführung und Handhabung. So sind Einfuhrlizenzen, die zu statistischen Zwecken eingeführt und automatisch (also ohne Ermessen und ohne zeitliche Verzögerung) erteilt werden, zulässig.[766] Nichtautomatische Lizenzen dienen dagegen der Verwaltung von mengenmäßigen Beschränkungen[767] und sind somit nur insoweit zulässig, als mengenmäßige Beschränkungen erlaubt sind. Im Übereinkommen über Einfuhrlizenz-

762 Siehe Japan – Semiconductor, wo der Wortlaut des Art. XI.1 als «comprehensive» bezeichnet wurde (Abs. 104).

763 Besonders deutlich India – Autos, Abs. 7.264: «[I]t can be concluded that any form of limitation imposed on, or in relation to importation constitutes a restriction on importation within the meaning of Article XI:1».

764 So in Japan – Semiconductors festgestellt.

765 Vgl. Columbia – Ports of Entry, WT/DS366/R, Abs. 7.275. Zu den übrigen Maßnahmen vgl. *G.M. Berrisch* (2003), S. 115.

766 Vgl. *S. Puth* (2005), S. 214.

767 *Ibid*.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

verfahren *(Agreement on Import Licensing Procedure – ILP)* wird eine nichtdiskriminierende, faire und transparente Handhabung von Einfuhrlizenzverfahren verlangt. Bei nichtautomatischen Verfahren darf keine weitere Zielsetzung als die Administrierung der Quoten verfolgt werden.

915 Abgrenzungsfragen können in Bezug auf Art. III (Inländerbehandlung) auftreten. Der Ansatzpunkt der Regelung ist aber ein anderer: Das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (das außerhalb der vorgesehenen Ausnahmen unbedingt gilt) bezieht sich auf Maßnahmen an der Grenze, während sich die Inländerbehandlung auf Maßnahmen bezieht, die nach der Erledigung der Zollformalitäten gesetzt werden. Die zuletzt genannten Maßnahmen sind grundsätzlich zulässig, soweit sie in nichtdiskriminierender Form erfolgen.

916 Art. **XI.2 GATT** regelt allerdings **verschiedene Ausnahmen** vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen:

- befristete Ausnahmebeschränkungen zur Verhütung oder Behebung eines «kritischen Mangels» an Nahrungsmittel;
- Import- oder Exportbeschränkungen (bzw. -verbote), die zur Anwendung von Normen über die Sortierung, die Einteilung von Güteklassen und den Absatz von Waren im internationalen Handel notwendig sind;
- Einfuhrbeschränkungen für Erzeugnisse der Landwirtschaft oder Fischerei unter den in Art. XI.2 c) genannten Voraussetzungen.

Diese Ausnahmen sowie verschiedene Grauzonenmaßnahmen insbesondere im Textilbereich (Multifaserabkommen) haben dazu geführt, dass das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen in zentralen Bereichen unbeachtet geblieben ist.[768]

Art. XI GATT diente als Vorbild für die Einführung eines Verbots mB auch im EU-Recht (nunmehr Art. 34 und 35 AEUV).[769] Aufgrund des weit höheren Integrationsgrades der EU im Vergleich zur quasi-universellen WTO hat das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen im EU-Kontext (auch durch die Rechtsprechung des EuGH) eine viel größere Tiefe erlangt.[770]

3.4 Der Schutz der Zahlungsbilanz und die nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Handelsschranken

917 Die Ausarbeitung der ITO-Statuten und des ersten GATT-Texts fiel in eine Zeit, in der viele Staaten unausgeglichene Zahlungsbilanzen aufwiesen und unter Devisenmangel litten. Zur Lösung dieser Probleme wurden in Bretton Woods im US-Bundesstaat New Hampshire der Internationale Währungsfonds (IMF) und die Weltbank (IBRD) gegründet (nach dem Verhandlungsort unter der Bezeich-

768 So *M.J. Trebilcock/M. Fishbein* (2007), S. 15.

769 Vgl. *R. Wolfrum* (2011), S. 295.

770 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nung «Bretton-Woods-Institutionen» bekannt).[771] In Anlehnung an und in Übereinstimmung mit Art. VIII und XIV IMF übernahm das GATT in den Art. XII, XIII und XIV die Ausnahmebestimmungen zum Schutz der finanziellen Lage und der Zahlungsbilanz der Vertragspartner. Art. XII GATT erfuhr in den Jahren 1954/55 eine Revision im Konsultationswesen (Ziff. 4 des Art. XII) und trat in der heutigen Form am 7. Oktober 1957 in Kraft.[772] Die beiden Art. XIII und XIV GATT gelten heute nach wie vor in ihrer ursprünglichen Fassung. Die 1970 und 1979 erfolgten Vertragsergänzungen beziehen sich ausschließlich auf Verfahrensfragen und sind materiellrechtlich nicht relevant.[773] Zahlungsbilanzbeschränkungen haben **in Zeiten flexibler Wechselkurse an Bedeutung verloren**, sind aber für die Praxis als handelspolitisches Instrument **nicht redundant geworden**.[774] Für den Dienstleistungsbereich gelten gemäß GATS analoge, tendentiell aber restriktiver ausformulierte Bestimmungen.[775]

3.4.1 Die Beschränkung zum Schutz der Zahlungsbilanz

918 Nach Art. XII.1 GATT darf eine Vertragspartei zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zum Schutz ihrer Zahlungsbilanz von dem in Art. XI GATT festgehaltenen Verbot der Anwendung nichttarifärer Handelshemmnisse abweichen und «Menge und Wert der zur Einfuhr zugelassenen Waren nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen dieses Artikels beschränken». Die «folgenden Bestimmungen» betreffen die Währungsreserven. Das Einführen, Beibehalten oder Verschärfen der Importbeschränkungen nach Art. XII.2 GATT ist erlaubt, wenn diese «erforderlich» sind, erstens, um einer unmittelbar drohenden Abnahme der Währungsreserven vorzubeugen oder eine solche Abnahme zu verhindern, oder zweitens, um die bereits sehr niedrigen Währungsreserven aufzustocken. In beiden Fällen sind besondere Umstände wie die Verfügbarkeit von Auslandkrediten oder anderer Hilfsquellen zu berücksichtigen. Bei einer Verbesserung der finanziellen Lage sind die handelshemmenden Maßnahmen zunächst abzubauen und letztlich aufzuheben. Die Vertragspartner, die sich dieser Ausnahmen bedienen, haben nach Art. XII.3 GATT darauf zu achten, dass ihre Güter und Produktionsfaktoren nicht auf eine unwirtschaftliche Art verwendet werden (z.B. zur Errichtung von Prestigebauten oder zur unangemessenen militärischen

771 Unterzeichnung der Bretton-Woods-Konvention am 22.7.1944, Inkrafttreten der Konvention am 27.12.1945 und Aufnahme der Geschäftstätigkeit am 25.6.1946 (IBRD) bzw. am 1.3.1947 (IMF).

772 Eine begründende Darstellung der vorgenommenen Änderung findet sich im Revisionsbericht vom 2., 4. und 5. März 1955, in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 170 ff., Ziff. 3–11; vgl. auch GATT (1958), BISD 6th S, S. 39.

773 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 331.

774 *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 720 ff.

775 Vgl. Art. XII GATS, unter speziellem Verweis auf die notwendige Abstimmung mit den Regeln des IWF, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Übermaßverbot.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Aufrüstung) und jene Instrumente zum Einsatz gelangen, die den internationalen Handel möglichst wenig beeinträchtigen.

919 Nach Art. XII.3(d) GATT ist eine Vertragspartei, «die im Übrigen nach diesem Artikel handelt», nicht verpflichtet, «Beschränkungen deswegen aufzuheben oder zu ändern, weil eine Änderung ihrer Wirtschaftspolitik die von der Vertragspartei nach diesem Artikel angewandten Beschränkungen unnötig machen würde». Die Begründer des IMF und der ITO bzw. des GATT wollten die Souveränität der einzelnen Staaten in der Binnenwirtschaftspolitik respektieren. Es ist daher durchaus möglich, dass eine Vertragspartei durch die Beibehaltung binnenwirtschaftlicher Maßnahmen eine zahlungsbilanzpolitische Lage entstehen oder fortbestehen lässt, die sie zum Ergreifen oder Beibehalten bereits geltender Einfuhrbeschränkungen ermächtigt. Diese GATT-Bestimmung wird unterschiedlich beurteilt: Nach *Gérard* und *Victoria Curzon* ist es das Verdienst der Briten, die keynesianische Doktrin der Priorität der Vollbeschäftigung vor dem Freihandel ins GATT eingebracht zu haben.[776] *Kenneth W. Dam* hingegen beurteilt Art. XII.3(d) GATT als «den abartigen Einfluss der GATT-Regeln» *(«The Perverse Influence of the GATT Rules»)*. Diese Vertragsbestimmung erlaube den Vertragsparteien, eine Binnenwirtschaftspolitik zu betreiben, die den Zielsetzungen der Welthandelsordnung zuwiderlaufe. So erhalte zum Beispiel ein Land, das eine inflationsanheizende Politik betreibe, einen Freipass («a carte blanche»), mengenmäßige Handelsrestriktionen jeglicher Art einzusetzen und beizubehalten, um auf diese Weise eine Verschlechterung der Zahlungsbilanz abzuwehren.[777]

920 Art. XII.4 GATT zusammen mit mehreren ergänzenden Vereinbarungen, Erklärungen und Verfahrensvorschriften[778] enthalten detaillierte Angaben über das Vorgehen beim Einsatz von zahlungsbilanzbegründeten Handelsschranken. Obwohl das GATT nur mengenmäßige Beschränkugen zum Schutz der Zahlungsbilanz vorsieht, erlaubt die **Vereinbarung über die Zahlungsbestimmungen des GATT 1994 auch preisbezogene Maßnahmen** und äußert dafür sogar eine – mittlerweile für die Praxis maßgebliche – Präferenz.[779]

Führt eine Vertragspartei neue Handelshemmnisse ein oder erhöht sie das Niveau der bestehenden Schranken, hat sie, wenn möglich vorausgehend oder bis spätestens vier Monate nach Einführung oder Verschärfung der Maßnahmen, Konsultationen mit dem Ausschuss für Zahlungsbilanzbeschränkungen *(Committee*

776 *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 149.

777 *K.W. Dam* (1970), S. 157.

778 Von zentraler Bedeutung ist dabei einerseits die Erklärung betreffend Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen (Declaration on Trade Measures Taken für Balance-of-Payments Purposes) v. 28. November 1979 sowie ie Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT 1994 vom 15.4.1994. Vgl. dazu sowie über das Verfahren im Detail https://www.wto.org/english/tratop_e/bop_e/bop_info_e.htm (April 2024).

779 Vgl. *M. Michaelis/T.R. Salomon* (2010), S. 355; *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rz 769 sowie *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 722.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

on Balance-of-Payments Restrictions – BoP Committee) aufzunehmen. Gegenstand der Konsultationen sind die Art der Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die möglichen Abhilfemaßnahmen und die zu erwartenden Auswirkungen der Handelsschranken auf die eigene Wirtschaft und diejenige der Vertragspartner. Der Ausschuss überprüft in regelmäßigen Zeitabständen alle aus Zahlungsbilanzgründen ergriffenen Maßnahmen. Für die Entwicklungsländer gilt ein vereinfachtes Verfahren. Der Ausschuss erstattet dem Allgemeinen Rat Bericht über die Konsultationen, die stattgefunden haben. Die WTO-Mitglieder müssen die zahlungsbilanzbedingten Handelsschranken vor oder spätestens dreißig Tage nach ihrer Veröffentlichung dem Allgemeinen Rat melden und danach dem WTO-Sekretariat einen jährlichen Bericht zustellen, der über die Art der Handelsschranken, die Zusatzbestimmungen, die betroffenen Zollzeilen, die Dauer, die gesetzlichen Änderungen, die Verordnungen, die politischen Erklärungen und öffentlichen Verlautbarungen informiert. Ziff. 13 der Erklärung betreffend Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen vom 28. November 1979 verweist schließlich auf die Möglichkeit der Streitschlichtung für den Fall, dass der Ausschuss für Zahlungsbilanzbeschränkungen zur Feststellung gelangt, «dass eine Einfuhrbeschränkung, die von einer zur Konsultation gerufenen Vertragspartei zum Schutz der Zahlungsbilanz getroffen worden ist, mit Art. XII, Art. XVIII Abschnitt B oder dieser Erklärung unvereinbar ist». Der Ausschuss ist ermächtigt, in seinem Bericht an den Allgemeinen Rat Empfehlungen über die Anwendung der Art. XXII und XXIII GATT auszusprechen. Die Entscheidungen und Schlussfolgerungen des Ausschusses präjudizieren nicht die Entscheidungen der Streitbeilegungsinstanzen, sind von diesen aber zur Kenntnis zu nehmen.[780]

921 Die ausführlichen Vertragsbestimmungen über die Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz in Art. XII GATT zusammen mit den zusätzlichen Vereinbarungen und Erklärungen über die Zahlungsbilanzbestimmungen verdeutlichen die Schwierigkeit, diese Sachverhalte abschließend zu definieren und inhaltlich so abzugrenzen, dass sie nicht zu ungerechtfertigten und willkürlichen Schutzmaßnahmen missbraucht werden.

3.4.2 Die nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Handelsschranken

922 Wenn Importe oder Exporte von Gütern von und nach einem Vertragspartnermarkt mengenmäßig eingeschränkt oder verboten werden, sind nach Art. XIII GATT die Ein- und Ausfuhren von gleichen oder gleichartigen Gütern von und nach allen anderen Vertragsparteien gleich zu behandeln. Um diesem Grundsatz nachzuleben, verlangt Art. XIII.2 GATT, Kontingente und Lizenzen so auf die Lieferländer «zu streuen», dass die zugeteilten Handelsmengen den Anteilen entspre-

780 Siehe *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 726, unter Verweis auf *AB, India – Quanatitiave Restrictions* (1999), Abs. 104.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

chen, die ohne Beschränkung bestanden hätten.[781] Offenbar waren sich die Verfasser der GATT-Bestimmung der Vieldeutigkeit dieser Formulierung bewusst und suchten in Art. XIII.2(b) GATT einen gangbaren Weg zur Erfüllung dieser Bedingung. Ist nämlich die Festsetzung von länderbezogenen Kontingenten nicht durchführbar, können die Importbeschränkungen in Form von Einfuhrlizenzen oder -bewilligungen erteilt werden, die keine Lieferländer vorschreiben; es wird den Importeuren die Wahlfreiheit bei der Herkunft der Ware belassen.[782] Dabei verlangt Art. XIII.3 GATT von den Ländern, die wert- und mengenmäßigen Importbeschränkungen anwenden, eine offene Informationspolitik. Die Auskünfte haben sich auf die in letzter Zeit verfügten Kontingente, Länderzuteilungen, Lizenzen und Bewilligungen zu beziehen. Nicht zu veröffentlichen sind die Namen der Import- und Exportfirmen.

923 Nach Art. XIV.2 GATT darf eine Vertragspartei in Anlehnung an Art. VIII.3 und XIV.2 IMF vom Prinzip der Meistbegünstigung abweichen, «wenn die Vorteile für sie selbst oder die beteiligten Vertragsparteien den Schaden erheblich überwiegen, der dadurch für den Handel anderer Vertragsparteien entsteht». Diese Ausnahme wurde seinerzeit in die Havanna-Charta und ins GATT aufgenommen, weil in der unmittelbaren Nachkriegszeit einzelne Vertragspartner wegen der fehlenden Konvertibilität der Währungen unausgeglichene Handelsbilanzen gegenüber einzelnen Handelspartnern aufwiesen. Diesen Staaten erlaubte das GATT die Festlegung von Individualkontingenten als Mittel der länderweisen Kurs- und Handelsbilanzpflege. In der Vordringlichkeit relativ ausgeglichener Handelsbilanzen sah man damals die Rechtfertigung der Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips, d.h. der unterschiedlichen Behandlung der Handelspartner.[783] Abgesehen davon, dass das länderweise Abwägen und Vergleichen von Vor- und Nachteilen problematisch ist, hat sich die Anwendung dieser GATT-Bestimmung mit der Einführung der Konvertibilität Ende der Fünfzigerjahre sehr stark an Bedeutung verloren.

3.4.3 Die Zusammenarbeit zwischen GATT und IMF

924 Art. XV GATT weist auf die Beziehung des GATT zum IMF hin. Der heutige GATT-Text entspricht weitgehend Art. 24 der Havanna-Charta und verfolgt grund-

781 Welche Probleme sich in diesem Zusammenhang ergeben können, zeigt z.B. ein Handelsstreit zwischen Norwegen und Hongkong SAR. Hongkong SAR klagte Norwegen an, bei der Quotenzuteilung übergangen worden zu sein, was gegen Art. XIII GATT verstosse. Vgl. Panelbericht «Norway-Restrictions on Imports of Certain Textile Products» vom 18.6.1980 in: GATT (1981), BISD 27th S, S. 119 ff.

782 Im Vertragstext werden die Begriffe Einfuhrlizenzen und Einfuhrbewilligungen in einer Art angewendet, als würde es sich um etwas anderes als um Kontingente handeln. Der vom GATT-Text gemachte Unterschied besteht darin, dass Kontingente länderbezogen und Lizenzen und Bewilligungen nicht länderbezogen sind, eine in der Ökonomie nicht gebräuchliche Unterscheidung.

783 *C. Wilcox* (1949), S. 81.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sätzlich zwei Ziele: Zum einen werden die GATT-Vertragspartner aufgefordert, eine Außenhandelspolitik zu betreiben, die sowohl auf das GATT als Handelsorganisation und den IMF als Organisation der Währungsordnung abgestimmt ist. Zum anderen verlangt der Vertrag vom GATT als multilaterales Organ, mit dem IMF zusammenzuarbeiten und die eigene Tätigkeit auf diejenige des IMF abzustimmen.[784]

925 Art. XV.2 GATT verpflichtet die VERTRAGSPARTEIEN, bei der Behandlung von Fragen über die Währungsreserven, die Zahlungsbilanz oder den Zahlungsverkehr den IMF zu konsultieren und dessen Urteil darüber, was im Einzelfall unter «bedeutender Abnahme», einem «niedrigen Stand» usw. zu verstehen ist, zu akzeptieren. Nach Art. XV.4 GATT haben die Vertragsparteien des GATT auf Maßnahmen zu verzichten, die den Zielen des IMF zuwiderlaufen. Art. XV.6 ff. handelt schließlich von der IMF-Mitgliedschaft der GATT-Vertragspartner. Vertragsparteien, die nicht Mitglied des IMF sind, werden aufgefordert, innerhalb einer bestimmten Frist (entweder bis 1.11.1949 oder vier Monate nach Unterzeichnung des GATT-Vertrags)[785] dem IMF beizutreten oder eine Sonderlösung mit dem GATT zu treffen. Indonesien, Kuba, Neuseeland und Tschechoslowakei beantragten zu Beginn der Fünfzigerjahre entsprechende «Waivers». In den Sechzigerjahren wurden für die Schweiz, die damals dem IMF nicht angehörte, die Sonderbestimmungen ins Beitrittsprotokoll aufgenommen. Die Schweiz verpflichtete sich, bei Paritätsänderungen Konsultationen und Kompensationsverhandlungen mit den betroffenen GATT-Partnern zu führen.[786]

926 Die Währungsfragen als solche haben im GATT bis zu Beginn der 1970er-Jahre wenig Beachtung gefunden. Erst der Zusammenbruch des fixen Wechselkurssystems im Jahr 1971 veranlasste die Minister, in ihrer Tokio-Erklärung 1973 festzuhalten, dass sich die Politik der Liberalisierung des Welthandels nur erfolgreich fortsetzen lasse, «wenn parallel dazu Anstrengungen unternommen werden, um ein Währungssystem zu errichten, welches die Weltwirtschaft vor Erschütterungen und Ungleichgewichten […] bewahrt».[787] Im Verlauf der Tokio-Runde fanden die monetären Fragen kaum weitere Beachtung. Im November 1984 äußerten sich die VERTRAGSPARTEIEN erneut besorgt über die Währungsstabilität, ohne jedoch entsprechende Maßnahmen vorzusehen.[788] Auch die Uruguay-Runde ging nicht auf Währungsfragen ein.

---

784 Revisionsbericht 1954/55, Bericht der Untergruppe GATT-IMF, in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 195 ff.

785 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 403.

786 Vgl. Arrangements and Procedures for the Accession of Switzerland vom 17.11.1956, in: GATT (1957), BISD 5th S, S. 40 ff., Ziff. 11.

787 Ministererklärung vom 14.9.1973, veröffentlicht in: GATT (1974), BISD 20th S, S. 19 ff., Ziff. 7.

788 Stellungnahme zu «Exchange Rate Fluctuations and their Effect on Trade», in: GATT (1985), BISD 31st S, S. 15.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.4.4 Die Beurteilung der Zahlungsbilanzbestimmungen

927 Welch große Bedeutung den quantitativen Restriktionen zum Schutz der finanziellen Lage und der Zahlungsbilanz in der ersten Nachkriegszeit zukam, verdeutlichen die GATT-Berichte zu Art. XII und XIV GATT der Jahre 1950 bis 1960.[789] Der Bericht 1957 hält zum Beispiel fest, dass in Australien, Brasilien, Finnland und Indien, von wenigen Ausnahmen abgesehen, alle Importe einer mengenmäßigen Beschränkung in Form von Einfuhrlizenzen unterliegen, Frankreich und Österreich mengenmäßige Importbestimmungen für die meisten Importe aus dem Dollar- und Pfund-Sterling-Raum anwenden, die Bundesrepublik Deutschland Importquoten für gut 20 Prozent der Zollpositionen unterhält usw.[790] In den späteren Berichten überwiegen mehr und mehr die Hinweise auf den Abbau der Kontingente sowie der Ein- und Ausfuhrlizenzen. So erwähnt der Bericht von 1960, dass Finnland, Großbritannien, Indien, Italien, Japan und Österreich die Quoten für Importe aus dem Dollarraum abgeschafft, Frankreich, Norwegen und Schweden ihre Freilisten erweitert und Ghana sowie Malaysia den Import aus Japan liberalisiert haben.[791] Ab 1965 sind mengenmäßige Importrestriktionen aus Zahlungsbilanzgründen selten. Frankreich führte 1968 kurzfristig vereinzelte Quoten ein, und Spanien rief 1973 noch ein letztes Mal Art. XII GATT an.[792]

928 In Anlehnung an die GATT-Erklärung von 1970, wonach die Zahlungsbilanz-Konsultationen nebst den mengenmäßigen auch andere Handelsrestriktionen zu berücksichtigen haben («full consultations procedures»),[793] fordert die Erklärung von 1979, die Zahlungsbilanzprobleme nicht allein aus der Sicht von Art. XII GATT zu beurteilen, sondern auch Art. XVIII GATT (staatliche Unterstützung und wirtschaftliche Entwicklung) in die Konsultationen einzubeziehen.[794] Die Verknüpfung von Art. XII mit Art. XVIII GATT verlangte jedoch die Mitberücksichtigung der Entscheidung von 1972, gemäß der für die Drittweltstaaten ein vereinfachtes Konsultationsverfahren gilt.[795] In diesem Zusammenhang ist auch die ministerielle Entscheidung vom 12. April 1989 zu beachten. Sie sieht ein Zusammenlegen und Harmonisieren der allgemeinen Handelsüberwachung und Zahlungsbilanz-Konsultationen vor,[796] analog der Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT vom 15. April 1994 («Understanding on the

789 Balance-of-payments import restrictions, Reports, vgl. Index, in: GATT (1997), BISD 41st S, Vol. II, S. 751 f.

790 Vgl. GATT (1957), BISD 5th S, S. 68 ff.

791 GATT (1961), BISD 9th S, S. 66 ff.

792 *F. Roessler* (1975), S. 629 und 653.

793 GATT (1972), BISD 18th S, S. 48 ff.

794 GATT (1980), BISD 26th S, S. 205 ff., Ziff. 1.

795 «[…] contribute substantially to easing the way for all developing countries to define their position regarding their restrictions in relation to the GATT provisions». GATT (1974), BISD 20th S, S. 47 ff., Ziff. 4.

796 GATT (1990), BISD 36th S, S. 403 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Balance-of-Payments Provisions of the GATT»), die auf die Anwendung «preisbezogener Maßnahmen» (Maßnahmen, die den Handel am wenigsten beeinträchtigen) drängt.

929 Abschließend ist festzuhalten, dass die heute geltenden Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT in manchen Bereichen schwer mit der geltenden wirtschaftlichen Realität in Einklang zu bringen sind.[797] Erstens stammen sie aus der Zeit des Systems der fixen Wechselkurse. Das GATT enthält zwar keine Einschränkung auf ein bestimmtes Wechselkurssystem, sodass die damals geschaffenen Vorschriften auch in einem System der flexiblen Wechselkurse Geltung haben. Aus ökonomischer Sicht ist aber festzuhalten, dass dem System flexibler Wechselkurse ein Automatismus der Selbstregulierung der Zahlungsbilanz innewohnt, der zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz erübrigt. Zweitens verlangt Art. XII.2(b) GATT den stufenweisen Abbau der Schutzmaßnahmen, wenn die Lage es rechtfertigt. Art. XII.3(d) GATT erlaubt aber, dass eine Wirtschaftspolitik nicht geändert werden muss, auch wenn deren Änderung die nach Art. XII GATT ergriffenen Maßnahmen «hinfällig» werden lässt. Die Ökonomen erblicken in diesem Zugeständnis an die Binnenwirtschaftspolitik eine gewisse Schwäche des GATT bzw. der WTO.

3.5 Die Subventionsordnung

930 Subventionen sind Beihilfen, finanzielle Beiträge oder Begünstigungen der öffentlichen Hand zugunsten einzelner Firmen, Branchen oder Regionen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation auf dem In- und Auslandmarkt.

931 Von Ökonomen wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass eine **Vielzahl an Subventionen volkswirtschaftlich schädlich ist**, insbes. **Ausfuhrsubventionen** (also Subventionen, die von einer Ausfuhrleistung abhängig gemacht werden), da sie zu einer Ressourcenfehllokation und auch zu einem Subventionswettlauf («Gefangenendilemma») führen, aus dem am Ende alle beteiligten Volkswirtschaften dann schlechter aussteigen. Vereinzelt wurde die Auffassung vertreten, dass eine unilaterale Vorgangsweise mit intensiver Förderung von Industrien mit ständig steigenden Skalenerträgen (insbes. Hochtechnologiebereich, siehe «strategische Handelstheorie», Rz 573) die Erzielung von bedeutenden Wettbewerbsvorteilen ermögliche, doch hat auch dieser Ansatz die Reaktionen der übrigen Handelspartner unberücksichtigt gelassen.

932 Subventionen werden häufig damit **gerechtfertigt**, dass sie ein **Marktversagen beheben** und einem öffentlichen Interesse dienen sollen. Damit entstehen schwierige Abgrenzungsfragen zwischen erlaubten und verbotenen Subventionen, ja hinsichtlich der Definition der Subvention selbst. Die Ausgangsvoraussetzun-

[797] Beiträge zum Thema internationale Handelspolitik und Zahlungsbilanzprobleme finden sich in: *J.M. Letiche* (1992), S. 701 ff. Weitere Aufsätze finden sich in: *D. Salvatore* (1993), S. 219 ff. und *A. Nadal Egea* (1996), S. 5 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gen in dieser Frage sind zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern sehr unterschiedlich. Damit waren alle Regelungsversuche in diesem Bereich von einer großen Konfliktualität gekennzeichnet. Eine **präzisere Eingrenzung des Definitionsbegriffs gelang erst mit dem Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen** *(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures Agreement – SCM-A)* der Uruguay-Runde.

Die Regelung zu Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen ähnelt in vielem **933**
jener des Antidumping-Rechts. Die Rechtfertigung eines Anti-Subventionsrechts ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung aber eine viel stärkere als jene für ein Antidumpingrecht, da Subventionen in das Marktgeschehen unter Verwendung öffentlicher Mittel eingreifen, während Anti-Dumping das Verhalten von privaten Marktteilnehmern sanktioniert wird, denen der – schwer zu belegende – Vorwurf des missbräuchlichen Agieren gemacht wird.

3.5.1 Vom ITO-Vorschlag zur heutigen WTO-Subventionsordnung

In den Verhandlungen über die Schaffung der Internationalen Handelsorganisation **934**
(ITO) zögerten mehrere Länderdelegationen (vor allem diejenige der USA), ihre bisherige Subventionspraktiken aufzugeben. Schließlich einigten sie sich die Delegierten in den Art. 25 und 26 der Havanna-Charta auf die Pflicht der Veröffentlichung von Subventionen miteinbegriffen der Einkommens- und Preisstützungen sowie des Verbots von Ausfuhrsubventionen, die direkt oder indirekt zu einem unterpreisigen Angebot im Partnerland führen. Auch soll ein Handelspartner, der Subventionen gewährt, mit einem anderen Handelspartner, der sich dadurch geschädigt oder bedroht fühlt, bereit sein, über die Möglichkeit der Begrenzung der Subventionen zu verhandeln. Ausgenommen von der Subventionsordnung wurden die Hilfen zugunsten der Rohstoffe und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse.[798]

Die damaligen Verhandlungsdelegierten gingen von der Annahme aus, die neue **935**
Subventionsordnung werde mit Kap. IV Sektion C einen integralen Teil der künftigen ITO bilden und zusammen mit den ITO-Statuten in Kraft treten. Das **Nichtinkrafttreten der ITO** führte indessen dazu, dass neben der Meldepflicht in Art. XVI GATT und der Ausgleichszollregelung in Art. VI.3 GATT **keine weiteren internationalen Bestimmungen** über die Subventionspolitik im GATT verblieben.[799]

Die **GATT-Revision 1955** brachte insofern eine Rückbesinnung, als mit der **936**
einsetzenden Handelsliberalisierung die früheren ITO-Subventionsbestimmungen – wenn auch in abgeschwächter Form – als **Art. XVI Abschnitt B** ins GATT

798 Havanna-Charta, Art. 25 (Allgemeine Bestimmungen über Subventionen), Art. 26 (Zusätzliche Bestimmungen über Ausfuhrsubventionen) und Art. 27 und 28 (Sonderbehandlung der Rohstoffe und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse).

799 Vgl. Art. XVI des ursprünglichen GATT-Texts vom 1.1.1948, veröffentlicht in: UN (1947), General Agreement on Tariffs and Trade, Final Act, UN Publications Sales No.: 1947. II. 10-Vol. I, New York. Eine übersichtliche Darstellung der damaligen Subventionsdiskussion findet sich in: *C. Phegan* (1982), S. 251 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

aufgenommen wurden.[800] Abschnitt B weist ausdrücklich auf die nachteiligen Wirkungen der Subventionen hin und untersagt die Gewährung von Exportbeihilfen. Die neuen Bestimmungen traten, mit der von allen Industriestaaten unterzeichneten Erklärung vom 19. November 1960, am 14. November 1962 in Kraft.[801]

937 Trotz der durchgeführten GATT-Revision blieb eine Divergenz zwischen den USA und den europäischen Staaten bestehen. Die **US-Regierung** war gemäß Handelsgesetz von 1930 (einem Gesetz, das nach US-amerikanischem Recht dem GATT vorging, sog. **«Großvater-Klausel»**) berechtigt, subventionierte Importe mit Ausgleichsabgaben zu belasten. Dabei war nach der US-Interpretation **kein Schadensnachweis** zu erbringen, wie dies für die übrigen GATT-Partner gemäß Art. VI GATT erforderlich war. Dem Begehren der Vereinigten Staaten nach einem Abbau der Subventionen stand die Forderung vieler GATT-Vertragspartner gegenüber, ebenfalls Ausgleichsabgaben ohne Schadensnachweis verhängen zu dürfen. Die meisten Verhandlungsdelegierten waren weniger an einer Neuregelung der Subventionsordnung als an einer Umgestaltung der Kompetenzen zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen interessiert.[802]

938 Während der Kennedy-Runde zeichnete sich bei den Verhandlungsdelegationen die Bereitschaft ab, die Abwehrmaßnahmen gegen Subventionen den Maßnahmen gegen Antidumping gleichzustellen. Eine 1967 ins Leben gerufene GATT-Arbeitsgruppe übernahm die Aufgabe, das Problem der Subventionen und der Gegenmaßnahmen weiter zu verfolgen und entsprechende Lösungsvorschläge auszuarbeiten. Aufgrund der Berichte von 1971 und 1977[803] begannen in der Tokio-Runde Verhandlungen über die Neugestaltung der Subventionsordnung in Form eines GATT-Zusatzabkommens. Im Sommer 1978 lag ein erster Vertragsentwurf vor, der im Herbst des gleichen Jahres den VERTRAGSPARTEIEN unterbreitet und am 12. April 1979 in diesem Rahmen beschlossen wurde. Das **Abkommen zur Auslegung und Anwendung der Art. VI, XVI und XXIII des GATT** (*«Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT»*, auch **«Subventionskodex»** genannt) trat am 1. Januar **1980** in Kraft.[804]

---

800 Zu den Liberalisierungsbestrebungen kam es im GATT nach der Überwindung der Angst vor einer nachkriegsbedingten Arbeitslosigkeit und Inflation und nachdem die Vereinigten Staaten für ihre Agrarpolitik einen Waiver vom GATT erhalten hatten. Ausdruck dieser Aufbruchstimmung sind die Einbringung von Art. XXVIIIbis GATT und die Deklaration von 1958 über den Freihandel. Vgl. GATT (1959), BISD 7th S, S. 27 ff.

801 Vgl. GATT (1961), BISD 9th S, S. 32 f. Ein Überblick über die Reformvorschläge und die einzelnen Subventionsberichte findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 411 ff.

802 Vgl. *R.R. Rivers/J.D. Greenwald* (1979), S. 1460.

803 Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 414.

804 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BBl 1979 III 257 ff. (deutsche Fassung); GATT (1980), BISD 26th S, S. 56 ff. (englische Fassung). Eine Darstellung des Abkommens von 1980 findet sich in: *R. Senti* (1986), S. 173 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Der Kreis der Verpflichteten blieb eng: Von den damals fast 90 GATT-Partnern unterzeichneten 25 Partner das Abkommen, vor allem die Industriestaaten.[805] Ende 1994 zählte das plurilaterale Abkommen 39 Vertragspartner.[806]

939 In den Achtzigerjahren **kam es zu mehreren internationalen Streitfällen** über die Gewährung von Subventionen. Betroffen waren unter anderem die Produkte Weizenmehl, Teigwaren und Ölsaaten. In den Schlussberichten der jeweiligen Streitschlichtungsverfahren weisen die Panels verschiedentlich darauf hin, dass die bestehenden rechtlichen Grundlagen (Art. VI und XVI GATT sowie das Subventionsabkommen) **unklar, unzureichend und schwierig anzuwenden** seien.[807] Beim Auftakt zur Uruguay-Runde verlangten die Minister aufgrund dieser Kritik, die Verhandlungen über die Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen auf der Grundlage der Überprüfung der Art. VI und XVI GATT sowie des Subventionsabkommens zu führen, «um die GATT-Disziplin für alle den internationalen Handel beeinflussenden Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen zu verbessern».[808] Die Verhandlungsfronten verliefen ähnlich wie zehn Jahre zuvor in der Tokio-Runde: Die **USA verlangten** von den übrigen Staaten einen weiteren **Abbau der Ausfuhrsubventionen**, und die **Gegenpartner von den Vereinigten Staaten den Verzicht auf protektionistische Ausgleichsmaßnahmen**. Einig waren sich die Regierungen lediglich in der gemeinsamen Sorge um die Belastung des Staatshaushalts durch die Subventionen.

940 Die Subventionsverhandlungen kamen in der Uruguay-Runde nur zögerlich voran. Ein erster Problembereich war die begriffliche Gliederung der öffentlichen Beiträge in verbotene, bedingt erlaubte oder anfechtbare und erlaubte oder nicht anfechtbare Subventionen. Einig waren sich die meisten Verhandlungspartner über das Verbot von Ausfuhrsubventionen für gewerbliche und industrielle Produkte. Ob aber Subventionen für Grundprodukte («primary products») und landwirtschaftliche Erzeugnisse zu verbieten wären, wurde bereits unterschiedlich beurteilt. Bei den erlaubten Subventionen standen die sozial-, regional- und umweltschutzpolitisch begründeten Beihilfen der öffentlichen Hand sowie die handelsmäßig unbedeutenden Subventionen («De-minimis-Subventionen») zur Diskussion. Ein zweiter Problemkreis waren die Gegenmaßnahmen, ihre Begründung und ihre Einsatzmöglichkeiten bei Umgehungsgeschäften (z.B. bei der Subventionierung von Vorprodukten oder einzelnen Bestandteilen der Handelsgüter). Letztlich stritten sich die Vertragsparteien auch darüber, ob die Neuordnung nur die Zentralregierungen betreffe oder auch die Bundesländer, Provinzen und lokalen Behörden. Der im Jahr 1990 in Brüssel vorgelegte Vorschlag war nicht endgültig, und die ungelösten Probleme konnten auch an der Ministertagung nicht

805 Vgl. GATT (1982), BISD 28th S, S. 27.

806 Vgl. GATT (1997), BISD 41st S, Vol. II, S. 460.

807 Vgl. *T. Collins-Williams/G. Salembier* (1996), S. 8.

808 Ministererklärung vom 20.9.1986 (Absatz «Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen»).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ausgeräumt werden. Die im Sommer 1992 wieder aufgenommenen Verhandlungen bezogen sich auf Fragen der Begriffsabgrenzung und zusätzlich auf die Stellung der Entwicklungsländer. Schließlich **einigten sich die Verhandlungsparteien** auf ein **Verbot aller «spezifischen» Subventionen**, die sich nach Art. 2.2 des Abkommens auf bestimmte Unternehmen einer bestimmten geografischen Region innerhalb der Zuständigkeit der Bewilligungsbehörde beziehen. Das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen der Uruguay-Runde ist ein multilaterales Abkommen, d.h. für alle WTO-Mitglieder verbindlich. Wirtschaftlich schwächeren Staaten gewährt die Vereinbarung langfristige Übergangszeiten und die am wenigsten entwickelten Länder sind von jeglicher Verpflichtung ausgenommen. Die Schlussfassung des Abkommens ist, wie *John Croome* darlegt, ein außerordentlich fragiler Ausgleich von unterschiedlichen Interessen.[809] Deshalb darf nicht verwundern, dass die Subventionsthematik in der Doha-Runde erneut aufgegriffen worden ist.

3.5.2 Die gegenwärtig geltende Subventionsordnung

941 Die Subventionsbestimmungen der WTO finden sich in **Art. VI** und **XVI GATT** sowie im **Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen *(«Agreement on Subsidies and Coutervailing Measures», SCM-A)***. Im Gegensatz zum Tokio-Abkommen ist die WTO-Vereinbarung klar strukturiert. Der erste Teil nimmt eine begriffliche Abgrenzung der Subventionen vor. Die Teile zwei, drei und vier handeln von den verbotenen, bedingt erlaubten und erlaubten Subventionen. Der fünfte Teil ist den Gegenmaßnahmen gewidmet. Die Teile sechs bis neun stellen das Subventionskomitee vor, regeln die Notifizierung, umschreiben die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer und betreffen das Streitschlichtungsverfahren.

3.5.2.1 Definition der Subventionen

942 Nach **Art. 1.1** SCM-A gilt als Subvention «ein **finanzieller Beitrag einer Regierung oder öffentlichen Körperschaft** im Gebiet eines Mitglieds» oder **«jede Form der Einkommens- oder Preisstützung»**, die im Sinne des Art. XVI GATT die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware aus dem Gebiet des Subventionen gewährenden Landes zu erhöhen oder die Einfuhr einer Ware in dieses Gebiet zu verhindern.[810] Die finanziellen Beitragsleistungen können erfolgen in Form von

- direkten Kapitaltransfers wie allgemeinen Zuschüssen, Darlehen, Kapitalaufstockungen oder Darlehensgarantien, eines Verzichts oder einer Nichteinfor-

809 *J. Croome* (1995), S. 303.

810 Im Wirtschaftsrecht wird in der Regel der Begriff «Beihilfe» verwendet, um in den Worten von Volkmar Götz «eine Verengung auf Leistungssubventionen (Geld- und Sachleistungen) zu vermeiden und auch Verschonungssubventionen zu erfassen, durch die Kostenbelastungen vermindert werden». *V. Götz*, (1998), H III, Rz. 1.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

derung von fälligen staatlichen Einnahmen wie Steuern. Die Befreiung einer ausgeführten Ware von Zöllen oder Steuern und die Rückerstattung von Zöllen oder Steuern für ausgeführte Waren gelten definitionsgemäß nicht als Subventionen, wenn die Befreiung und Rückerstattung die den Inlandverbrauch belastenden Abgaben nicht überschreiten (z.B. in Form einer Rückerstattung der Mehrwertsteuer beim Export der Güter),[811]

- einer Bereitstellung von Waren durch die Regierung in einem Ausmaß, das über die allgemeine Infrastruktur hinausgeht; darunter fallen übermäßige Aufkäufe von Waren durch den Staat,[812] und
- einer staatlichen Beitragsleistung an eine Fondseinrichtung oder einer Aufforderung an ein privates Organ, solche Zahlungen zu leisten.[813]

Umstritten ist, was als **«öffentliche Körperschaft»** *(«public body»)* zu verstehen ist. Laut AB muss es sich dabei um eine Körperschaft handeln, die **Regierungsfunktionen erfüllt**.[814] Staatliche Kontrolle oder die Ausübung regulatorischer Befugnisse sind ausreichend, was insbesondere auch in Bezug auf die Situation in China mit einem weitreichenden staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft den Subventionsbegriff einschränkt.[815] **943**

Art. 1.2 und 2 des SCM-A unterscheiden zwischen **«spezifischen»** und **«nicht spezifischen» Subventionen**. Als **spezifisch** gelten Ausfuhr- und Importsubstitutionssubventionen. Darüber hinaus sind Subventionen spezifisch, wenn sie sich ausdrücklich auf ein Unternehmen, einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen einer bestimmten Region im Zuständigkeitsbereich der Bewilligungsbehörde beziehen. Spezifische Subventionen sind **verboten**, es sei denn, es könne der Nachweis erbracht werden, dass sie sich nicht nachteilig auf die Interessen der Handelspartner auswirken. In diesem Fall sind sie «bedingt erlaubt». **Nicht spezifisch** sind Subventionen, wenn die Bewilligungsbehörde objektive Kriterien oder Bedingungen für die Berechtigung und das Ausmaß von Subventionen erstellt und über keinen Ermessensspielraum bei der Gewährung der Subvention verfügt. Gemäß Fußnote 2 zu Art. 2.1(b) des Abkommens müssen die Kriterien und Bedingungen in ihrer Wirkung neutral sein. Sie dürfen «keine bestimmten Unternehmen gegenüber anderen bevorzugen» und haben «ihrer Natur und horizontaler Anwendung nach, wie Anzahl der Beschäftigten oder Unternehmensgröße, wirtschaftlich» zu sein. Nicht spezifische Subventionen **dürfen gewährt werden**. Auch in diesen Fällen kann gemäß Art. 2.1 SCM-A **944**

811 Vgl. Fußnote 1 zu Art. 1.1(a)ii des Subventionsabkommens.

812 In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob darunter auch Marktentlastungskäufe von Gütern zu verstehen sind, die der Staat anschließend in Form von Hilfsaktionen ins Ausland verschenkt.

813 Zum Begriff der staatlichen Beihilfe: *V. Götz* (1998), H III, Rz. 20 ff.

814 Vgl. AB, US – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, Rn 310 und 317. Siehe dazu *W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn. 716.

815 So *M.J. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 89.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

eine **«de-facto-Spezifität»** wiederum zum **Verbot** der Subvention führen: die vorwiegende oder begrenzte Inanspruchnahme der Subventionen durch bestimmte Unternehmen, die Gewährung von unverhältnismäßig großen Subventionsbeträgen an bestimmte Unternehmen und die Art und Weise, in welcher die Bewilligungsbehörde bei der Entscheidung über die Gewährung einer Subvention von ihrem Ermessen Gebrauch macht.[816] In der Fachliteratur wird die staatliche Unterstützung von kleinen und mittleren Betrieben als «nicht spezifisch» und daher als erlaubt beurteilt.[817]

945 So klar wie die in Art. 1 des Abkommens vorgenommene allgemeine Abgrenzung der Subventionen ist, so **verschwommen** sind die Bestimmungen in Art. 2 über die Spezifität der Subventionen. Dementsprechend häufig sind in der WTO die Konsultationen und Streitschlichtungsfälle. Seit dem Inkrafttreten des SCM-A am 1. Januar 1995 bis Dezember 2021 sind von den total 607 WTO-Streitschlichtungsfällen 130 auf Subventionsfragen entfallen.[818]

946 Für die Unterscheidung der verschiedenen Subventionen je nach ihrer Zulässigkeit wurde ein **«Ampel»-Ansatz** entwickelt: verbotene Subventionen («rot»), anfechtbare oder bedingt erlaubte Subventionen («gelb»), erlaubte Subventionen («grün»). Die Kategorie der «grünen» Subventionen ist nicht mehr aufrecht.

3.5.2.2 Verbotene Subventionen («rote» Kategorie)

947 **Art. 3** des Abkommens **verbietet** alle Subventionen (mit Ausnahme der im Landwirtschaftsabkommen vorgesehenen Beihilfen), die gänzlich oder tatsächlich von der **Ausfuhrleistung abhängig** (oder an die **Bedingung geknüpft sind, inländische statt ausländischer Waren zu verwenden**. «Tatsächlich» *(«in fact»)* bedeutet, dass die Gewährung einer Subvention an die Ausfuhrleistung gebunden ist, gleichgültig, ob eine entsprechende rechtliche Grundlage besteht oder nicht. Die bloße Tatsache, dass Exportunternehmen Subventionen erhalten, spricht noch nicht für Ausfuhrsubventionen im Sinne der Vereinbarung.[819]

948 **Anhang I des SCM-A listet die Ausfuhrsubventionen auf.** Darunter fallen direkte Subventionen nach Maßgabe der Ausfuhrleistungen, Devisenbelastungsverfahren im Sinne einer Einfuhrprämie, Transport- und Frachtgebührenermäßigungen für Exportgüter, die Bereitstellung von staatlich verbilligten Vorprodukten und Dienstleistungseinrichtungen für die Export-Produktion, Steuervergünstigungen, Steuernachlässe und Steuerbefreiungen, der Erlass und die Rückerstattung von Einfuhrzöllen, die Gewährung von Exportkreditgarantien, Exportkreditversicherungen und Ausfuhrkrediten sowie «jede andere Belastung der Staatskasse, die eine Ausfuhrsubvention im Sinne des Art. XVI GATT 1994 darstellt».

816 Vgl. *W. Weiß/C. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 719.
817 Vgl. z.B. *A. B. Zampetti* (1995), S. 12.
818 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm (April 2024).
819 Vgl. Fußnote 4 zu Art. 3.1(a) des Subventionsabkommens.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.5.2.3 «Anfechtbare» Subventionen («actionable subsidies») (bedingt erlaubte Subventionen, «gelbe» Kategorie)

949 Zählen Subventionen nicht zu den verbotenen Subventionen, sind sie grundsätzlich (bedingt) erlaubt, aber **anfechtbar** («actionable»), wenn sie bei anderen Vertragspartner zu einer Schädigung führen.

950 Nach Art. 5 SCM-A soll kein Vertragspartner durch die Gewährung von Subventionen «nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder verursachen». Als nachteilige Auswirkungen erwähnt das Abkommen die **Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs** wegen überhöhter Einfuhren oder eines übermäßigen Preisdrucks, **die Vernichtung oder Schmälerung von Vorteilen** im Sinne des GATT sowie die **ernsthafte Schädigung oder Bedrohung der Interessen** eines anderen Vertragspartners.[820]

951 Das wohl schwierigste Problem ist die Klärung des Begriffs **«ernsthafte Schädigung»** oder «Drohung einer ernsthaften Schädigung». Wann ist eine Schädigung als «ernsthaft» einzustufen? Ernsthaft ist die Schädigung nach Art. 6.1, wenn die Subventionen **5 Prozent des Warenwerts** übersteigt, wenn die Subvention zur **Deckung von wiederkehrenden Betriebsverlusten** eines Unternehmens dient (davon ausgenommen sind einmalige Beiträge für langfristige Entwicklungsprojekte und für die Linderung akuter sozialer Probleme) oder wenn die Subventionen einem **direkten Erlass von Schulden** an die Regierung und Zuschüssen zur Deckung der Schuldenrückzahlung gleichkommen.

952 Nach **Art. 6.3 SCM-A «kann» eine ernsthafte Schädigung entstehen, wenn** die Subvention

- die Einfuhr gleichartiger Produkte eines anderen Anbieters im Markt des subventionierenden Mitgliedstaats verdrängt oder verhindert,
- die Ausfuhr gleichartiger Produkte eines anderen Handelspartners nach dem Drittlandmarkt (in den die Produkte des subventionierenden Staats gelangen) verdrängt oder verhindert,
- zu einer bedeutenden Preisunterschreitung durch die subventionierte Ware im Vergleich mit dem Preis einer gleichartigen Ware eines anderen Handelspartners auf dem gleichen Markt führt und
- zu einem im Vergleich zu den letzten drei Jahren signifikanten Wachstum des Marktanteils.

Keine «ernsthafte» Schädigung besteht gemäß Art. 6. 2 SCM-A, «wenn das subventionierende Mitglied nachweist, dass die fragliche Subvention keine der im Absatz 3 aufgezählte Auswirkungen zur Folge gehabt hat».

953 Da sich die Unterhändler der Schwierigkeit des Beweises einer Marktverdrängung, Marktverhinderung und Preisunterschreitung bewusst waren, hielten sie in

820 Die Anmerkung zu Art. 5(c) des Subventionsabkommens weist ausdrücklich darauf hin, dass eine «ernsthafte Schädigung» die «Drohung» einer ernsthaften Schädigung miteinschließt.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. 6.4 ff. SCM-A einige Grundsätze fest: Eine Verdrängung und Verhinderung von Ein- und Ausfuhren liegt vor, wenn eine Änderung der relativen Marktanteile zum Nachteil nicht subventionierter gleichartiger Waren eingetreten ist, und zwar über einen angemessen repräsentativen Zeitraum von wenigstens einem Jahr. Die «Änderung der relativen Marktanteile» bedeutet vertragsgemäß a) die Erhöhung des Marktanteils der subventionierten Ware, b) ein Stagnieren des Marktanteils der subventionierten Ware unter Umständen, unter denen er beim Fehlen der Subvention zurückgegangen wäre, und c) ein langsameres Zurückgehen des Marktanteils der subventionierten Ware, als dies beim Fehlen der Subvention der Fall gewesen wäre.[821] Keine Marktverdrängung oder Marktverhinderung findet statt, wenn zu der betreffenden Zeit im beschwerdeführenden Land ein Ausfuhrverbot oder eine Ausfuhrbeschränkung für gleichartige Waren bestanden hat, wenn das Einfuhrland, das über ein Handelsmonopol verfügt, aus nicht kommerziellen Gründen eine Umleitung der Importgüter in einen anderen Markt veranlasste, bei Naturkatastrophen, Streiks, Transportunterbrechungen oder sonstigen Fällen höherer Gewalt, bei Absprachen mit dem beschwerdeführenden Land, bei freiwilligen Einschränkungen sowie bei Nichtübereinstimmung mit den Normen und anderen Rechtsvorschriften des einführenden Landes.

954 Was versteht das Übereinkommen unter «Preisunterschreitung»? Im Sinne des Abkommenstexts erfolgt die Feststellung einer Preisunterschreitung aufgrund eines Preisvergleichs zwischen einer subventionierten und einer nicht subventionierten gleichartigen Ware auf dem gleichen Markt zum gleichen Zeitpunkt.[822] Dabei ist nach Art. 6.5 SCM-A den Faktoren, die den Preisvergleich beeinflussen, in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Besteht keine Möglichkeit eines direkten Preisvergleichs, kann von «Einheitswerten der Ausfuhren» ausgegangen werden.

3.5.2.4 Erlaubte Subventionen (grün)

955 Erlaubt waren (bis zum 31.12.1999) Subventionen, die spezifisch sind und gemäß Art. 8.2 SCM-A gewisse Bedingungen erfüllten. Diese Bedingungen finden sich in Art. 8.2 SCM-A und reichen, wie die folgenden Beispiele zeigen, von sehr allgemeinen bis zu sehr detaillierten Abgrenzungen:

Beihilfen für Forschungstätigkeiten, die von den Unternehmen oder höheren Bildungs- und Forschungszentren auf Vertragsbasis mit Unternehmen durchge-

821 Illustrative Beispiele von Marktanteilsberechnungen und -schätzungen finden sich im Streitfall Australien–Frankreich zu den angeblich subventionierten Getreideexporten nach Indonesien, Malaysia und Ceylon (Sri Lanka). Panelbericht «French Assistance to Exports of Wheat and Wheat Flour» vom 21.11.1958, in: GATT (1959), BISD 7th S, S. 46 ff.

822 Vgl. die Preisvergleiche in den Panelberichten «Income Tax Practices Maintained by France, Belgium and Netherlands» vom 12.11.1976, veröffentlicht in: GATT (1977), BISD 23rd S, S. 114 ff., 127 ff. und 137 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

führt werden und nicht mehr als 75 Prozent der Kosten für industrielle Forschung oder 50 Prozent der Kosten für «Entwicklungstätigkeit vor dem Wettbewerb» betragen und sich nicht ausschließlich auf die Personalkosten, die Kosten für Instrumente, Ausrüstung, Fachberatung usw. beziehen.[823]

Beihilfen für benachteiligte Regionen im Gebiet eines Vertragspartners, wobei das Gebiet klar umschrieben ist und unter wirtschaftlichen Schwierigkeiten leidet (bei unterdurchschnittlichem Einkommensniveau und überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit).

Beihilfen zur Förderung der Anpassung bestehender Einrichtungen an neue Umweltschutzvorschriften, unter der Voraussetzung, dass es sich um einmalige, nicht wiederkehrende Maßnahmen handelt, die 20 Prozent der Anpassungskosten nicht überschreiten.

Die Subventionen, die sich auf Art. 8 SCM-A beziehen, waren vor ihrer Gewährung von der sie verfügenden Regierung dem Komitee zu melden. Die Notifizierung hatte alle jene Angaben zu enthalten, die den übrigen Vertragspartnerstaaten die Überprüfung des Programms auf seine Abkommenskonformität hin erlauben. **956**

Wie erwähnt, ist diese Kategorie der «grünen» Subventionen **nicht mehr in Kraft**. Versuche, sie zu reaktivieren wurden insbesondere von Entwicklungsländern abgelehnt, die darin eine Umgehungsstrategie sehen.[824] **957**

Die Übersicht 19 vermittelt einen Überblick über die verschiedenen Arten von Subventionen nach WTO-Recht und zeigt die Maßnahmen auf, die dagegen in die Wege geleitet werden können. **958**

3.5.2.5 Vorgehen bei vermuteten Vertragsverletzungen

Ein Vertragsstaat, der vom Vorliegen verbotener oder anfechtbarer Subventionen ausgeht, hat **zwei Möglichkeiten**, darauf **zu reagieren**: **959**

- durch **unilaterale Gegenmaßnahmen** *(«countervailing measures»)* – **«Track I»** – Verfahren oder
- durch die Anrufung der **WTO-Streitbeilegungsinstanzen** (**«Track II** – Verfahren»).

Track I – Verfahren (Unilaterales Verfahren) **960**

Hierbei kann ein Vertragsstaat nach Maßgabe des in Art. VI GATT und Art. 10 ff. SCM-A geregelten Verfahrens, das auch die Schadensbemessung vorgibt, **Aus-** **961**

823 In den Anmerkungen zu Art. 8.2(a) des Subventionsabkommens finden sich zusätzliche Bestimmungen über die Nichtanwendung dieser Vorschriften auf die Zivilluftfahrzeugindustrie, die Überprüfung der Bestimmungen durch das Komitee für Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, die Ausnahme der Grundlagenforschung und die Definition des Ausdrucks «Entwicklungstätigkeit vor dem Wettbewerb» (Schaffung von Prototypen und Ausführung von Pilotprojekten).

824 Vgl. *C. Tietje* (2022), Rn 174.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gleichszölle mit einer Maximaldauer von fünf Jahren (eine Fortführung der Gegenmaßnahmen setzt eine neuerliche Prüfung) verhängen.

962 Die Behörde des von der Subvention benachteiligten Landes trifft den Entscheid eines definitiven Ausgleichszolls. Dabei hat dieses Land darauf zu achten, dass alle Subventionen gewährenden Handelspartner nach dem Meistbegünstigungsprinzip gleichbehandelt werden. Der Ausgleichszoll darf – analog zu den Antidumpingabgaben – nicht höher als die gewährte Subvention sein (Art. 19.4 SCM-A). Der Ausgleichszoll wird nach Art. 21 SCM-A nur so lange und nur in dem Umfang erhoben, «wie dies notwendig ist, um die schädigende Subventionierung unwirksam zu machen». Ein verfügter Ausgleichszoll ist spätestens fünf Jahre nach seiner Einführung wieder aufzuheben, es sei denn, die für den Ausgleichszoll verantwortliche Behörde stelle vor Ablauf der Schutzmaßnahmen erneut fest, die Aufhebung des Ausgleichszolls hätte eine Fortdauer oder Wiederkehr der Subventionswirkung und Schädigung der Wirtschaft zur Folge.

963 Gegen diese Maßnahmen kann der davon betroffene Vertragsstaat die WTO-Streitbeilegungsinstanzen anrufen.

964 **Track II – Verfahren** (multilaterales Verfahren)

965 Die WTO-Streitbeilegungsinstanzen können aber auch unmittelbar mit verbotenen oder anfechtbaren Subventionen befasst werden, wobei im Vergleich zum ordentlichen Streitbeilegungsverfahren eine Reihe von Fristverkürzungen gelten. Dem Streitbeilegungsverfahren haben Konsultationen vorauszugehen.

966 Handelt es sich um **verbotene Subventionen**, so verlangt das Panel die **unverzügliche Zurücknahme** der Subventionen und kann **Gegenmaßnahmen in der Höhe der Subventionen** genehmigen.[825]

967 Bei **anfechtbaren Subventionen** können die beschwerdeführenden Mitglieder gemäß Art. 7.9 SCM-A, wenn die Subvention nicht zurückgenommen wird, allein eine Ermächtigung zu **Gegenmaßnahmen erlangen, «die dem Grad und der Art angemessen sind»**.

968 Die Art. 10 ff. des Subventionsabkommens nehmen auf Art. VI GATT Bezug, geben die Regeln für die Einleitung des Verfahrens und die anschließende Prüfung vor, definieren die Beweismittel und erforderlichen Auskünfte, enthalten die Verfahrensregeln bei Konsultationen, zeigen die Richtlinien für die Berechnung der Höhe der Subventionen im Sinne des Vorteils für den Empfänger und für die Feststellung der Schädigung auf und grenzen den Begriff «inländischer Wirtschaftszweig» ab. Im Weiteren unterscheidet das Abkommen zwischen vorläufigen Maßnahmen und definitiven Ausgleichszöllen. Vorläufige Maßnahmen dürfen nur getroffen werden, wenn eine Untersuchung tatsächlich eingeleitet wurde, eine öffentliche Bekanntmachung darüber erfolgte und die interessierten Parteien ausreichend Gelegenheit hatten, Auskünfte oder Stellungnahmen abzu-

825 Vgl. Brazil – Export Financing Programme for Aircraft Recourse to Arbitration by Brazil under Article 22.6 of the DSU (2000), WT/DS46/AB R.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

geben. Eine vorläufige Maßnahme darf frühestens 60 Tage nach Einleitung der Untersuchung für maximal vier Monate verhängt werden.

Übersicht 19: Die Gliederungen der Subventionen gemäß WTO

<table>
<tr><td colspan="3">Allgemeiner Begriff der Subventionen
• Finanzieller Beitrag einer Regierung oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sowie
• jede Form der Einkommens- oder Preisstützung, die direkt oder indirekt den Export von Gütern und Dienstleistungen steigert oder die Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen reduziert. Für den Agrarhandel gelten die Bestimmungen des Agrarabkommens.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Spezifische Subventionen
Die Subvention bezieht sich auf ein Unternehmen, einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen einer bestimmten Region im Zuständigkeitsbereich der Bewilligungsbehörde.</td><td>Nicht spezifische Subvention
Die Subvention ist «neutral» und bevorzugt keine bestimmte Unternehmung oder bestimmte Gruppe von Unternehmungen.</td></tr>
<tr><td>Verbotene Subventionen</td><td>Anfechtbare bzw. bedingt erlaubte Subventionen</td><td rowspan="2">Erlaubte Subventionen (nicht mehr in Kraft)
• Spezifische Subventionen für Forschung und Entwicklung sowie regional- und umweltschutzbedingte Beiträge</td></tr>
<tr><td>• Wenn von Ausfuhrleistung abhängig (Begünstigung des Exports)
• Wenn vom Inlandverbrauch abhängig (Begünstigung der Inlandproduktion)</td><td>Wenn keine nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder und keine ernsthafte Schädigung der Wirtschaftszweige anderer Mitglieder</td></tr>
</table>

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 20: Das Vorgehen bei vermuteten Vertragsverletzungen im Subventionsbereich

Verbotene Subventionen (Art. 4) *Kategorie: «rot»*	*Anfechtbare (bedingte) Subventionen (Art. 7)* *Kategorie: «gelb»*	*Erlaubte Subventionen (Art. 9)* *Kategorie: «grün» (Nicht mehr anwendbar)*
Besteht ein Grund zur Annahme, dass eine Subvention – gleichgültig ob verboten, bedingt erlaubt oder erlaubt zu Unrecht gewährt wird oder nur schwer zu beseitigende Schäden verursacht, kann ein davon betroffenes Land das Subventionen gewährende Land um Konsultationen ersuchen.		
Falls in 30 Tagen keine einvernehmliche Lösung, Weiterzug an DSB	Falls in 60 Tagen keine einvernehmliche Lösung, Weiterzug an DSB	Falls in 60 Tagen keine einvernehmliche Lösung, Weiterzug ans Komitee
Einsetzung eines Unterausschusses durch DSB		Schlussbericht des Komitees in 120 Tagen (Abklärung der Frage, ob Subvention effektiv erlaubt oder nicht)
Miteinbezug der PGE möglich (Schlussfolgerung der PGE verbindlich)		
Schlussbericht des Unterausschusses in 90 Tagen	Schlussbericht des Unterausschusses in 120 Tagen	
Annahme des Schlussberichts des Unterausschusses durch DSB innerhalb von 30 Tagen, außer bei einstimmiger Ablehnung oder Berufung		
Recht auf Berufung innerhalb von 60 Tagen nach Verteilung des Berichts		
Rekursentscheid in 30–60 Tagen	Rekursentscheid in 60–90 Tagen	
Entscheid des DSB über Rekursentscheid in 20 Tagen		
Bei Nichtbefolgung des Entscheides Ermächtigung zu Gegenmaßnahmen		
nach vorgegebener Frist	nach 6 Monaten	nach 6 Monaten

3.5.2.6 Position der Entwicklungsländer

969 Die Sonderbehandlung der wirtschaftlich schwachen Staaten bezieht sich nach Art. 27 SCM-A primär auf folgende Punkte:

970 Art. 27.2 SCM-A nimmt einzelne **Entwicklungsländer** von den Vorschriften über Ausfuhrsubventionen aus. Dazu gehören nach Anhang VII des Abkommens die «am wenigsten entwickelten Länder» («Least Developed Countries», LDCs)

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sowie eine Reihe von Staaten mit einem niedrigen Sozialprodukt pro Kopf und Jahr.[826]

Eine Sonderstellung nehmen die Entwicklungsländer auch bei der **Anwendung der Abhilfemaßnahmen** ein. Gegen die bedingt erlaubten (anfechtbaren) Subventionen dieser Länder dürfen die davon betroffenen Staaten keine Abhilfemaßnahmen ergreifen. Art. 27.8 SCM-A geht dabei von der Vermutung aus, dass die von den Entwicklungsländern gewährten Subventionen keine ernsthafte Schädigung im Sinne des Abkommens verursachen. Diese Zurückhaltung wird nach Art. 27.9 des Abkommens aufgehoben, wenn die Subventionen Zollzugeständnisse oder andere Verpflichtungen aus dem GATT in einer Weise zunichtemachen oder schmälern, «dass die Einfuhren von gleichartigen Waren eines anderen Mitglieds in den Markt des subventionierenden Entwicklungsland-Mitglieds verdrängt oder behindert werden, oder, dass eine Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweigs auf dem Markt eines einführenden Mitglieds vorliegt». Schließlich ist jede Untersuchung über einen Ausgleichszoll für eine Ware aus einem Nicht-Industriestaat einzustellen, wenn die Subventionen 2 Prozent des Warenwerts nicht übersteigen und die Menge der subventionierten Einfuhren unter 4 Prozent der gesamten Einfuhr gleicher Waren liegt, es sei denn, die Summe der Einfuhren aus Ländern mit einem Anteil von weniger als 4 Prozent übersteige insgesamt den Anteil von 9 Prozent. **971**

3.5.2.7 Institutionen

Die Verwaltung der WTO-Subventionsordnung obliegt dem **Subventionsausschuss** und der **Ständigen Sachverständigengruppe («Permanent Group of Experts», PGE)**. Der Ausschuss setzt sich aus den Vertretern aller Mitgliedstaaten der WTO zusammen und die Ständige Sachverständigengruppe aus fünf unabhängigen Personen «mit besonderer Sachkenntnis auf den Gebieten Subventionen und Handelsbeziehungen». Der Ausschuss tritt jährlich mindestens zweimal zusammen, die Ständige Sachverständigengruppe je nach Bedarf. Die Hauptaufgabe des Ausschusses ist die Beratung der Mitglieder bei der Gewährung von Subventionen und beim Ergreifen von Ausgleichsabgaben. Die Ständige Sachverständigengruppe steht in Streitschlichtungsverfahren über verbotene und anfechtbare Subventionen dem durch das DSB eingesetzten Panel zur Verfügung. **972**

3.5.3 Offene Fragen

Mit den Subventionsbestimmungen stellt die WTO den einzelnen Vertragsparteien ein Instrument zur Einflussnahme auf die Wirtschaftspolitik ihrer Handels- **973**

826 Zur aktuellen Definition der «wirtschaftlich schwachen» und «wirtschaftlich ganz schwachen Staaten» vgl. die Berechnungen der Weltbank (IBRD) und UNO, in: *R. Senti* (2013), S. 204 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

partner zur Verfügung. Dabei steht jede Regierung, wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, vor der Interessenabwägung zwischen nationaler Wirtschaftsförderung und internationalem Freihandel. Dieser Konflikt wird durch die multinationalen Subventionsregeln, wie auch immer sie geändert werden, nicht beigelegt. Das Abkommen der Uruguay-Runde hat zahlreiche Fragestellungen geklärt, andere allerdings offengelassen.

974 **Positiv zu werten sind die vielen begrifflichen Klarstellungen** sowie die **Ausweitung der Notifizierungspflichten**, die zu mehr Transparenz geführt haben. Dennoch bleiben im Bereich des Subventionsrechts **noch viele Fragen offen**.

975 So bezieht sich beispielsweise die gegenwärtig geltende Subventionsordnung auf den Güterhandel. Der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel, obwohl seit der Uruguay-Runde Gegenstand eines selbständigen WTO-Vertrags, wird durch die Art. VI und XVI GATT und das Subventionsabkommen nicht abgedeckt. Die Wahl dieser Konstruktion nach dem Zweiten Weltkrieg, als der Dienstleistungshandel knapp 10 Prozent des Güterhandels ausmachte, ist verständlich. Dass aber die Dienstleistungen bei einem Anteil von gut 30 Prozen nach wie vor nicht berücksichtigt werden, ist erstaunlich. Dieser Sachverhalt wird von ehemaligen Verhandlungsdelegierten damit erklärt, dass ein Einbezug der Dienstleistungen in die Subventionsordnung vor der Finalisierung des Dienstleistungsabkommens nicht möglich gewesen wäre. Es hieß stets, in den nächsten Handelsrunden werde es unumgänglich sein, die grenzüberschreitenden Dienstleistungen der Subventionsordnung zu unterstellen.

976 Ähnliche Fragen stellen sich in Bezug auf die **Investitionsmaßnahmen**. Aufgrund des Art. 1 des Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS) kann die Meinung vertreten werden, nur jene Investitionen würden von der Subventionsordnung tangiert, die sich auf den Handel mit Gütern beziehen. Wie aber steht es mit Investitionsmaßnahmen im Bereich der Dienstleistungen?

977 Die Subventionsbestimmungen in Art. VI und XVI GATT und das Subventionsabkommen beschränken sich im Bereich des Güterhandels auf die gewerblichen und industriellen Erzeugnisse. In Bezug auf **Agrarsubventionen verweisen die Vertragstexte auf das Landwirtschaftsabkommen**. Auch damit wird ein **Handelsbereich** von der **allgemeinen Subventionsordnung ausgeklammert**, der im Hinblick auf die Subventionen von besonderer Bedeutung ist. Im Agrarbereich sind weiterhin interne Stützungen (produktspezifische Preis- und Absatzstützung, Preiszuschläge, Preisvorschriften, Preisgarantien usw.) und direkte Ausfuhrsubventionen an der Tagungsordnung. Sie spielen für viele Länder und viele Produkte eine wichtige Rolle. Nach Auffassung einiger Experten wäre die **Schaffung einer einheitlichen Subventionsordnung, die auch den Agrarhandel umfasst, wünschenswert**.[827] Andere plädieren dagegen für die Schaffung gesonder-

[827] Zur Diskussion über die aktuellen Probleme der internationalen Subventionsregelung vgl. *J.H.J. Bourgeois* (1991); *T. Collins-Williams/G. Salembier* (1996); *Cunnare/Stan-*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ter, maßgeschneiderter Subventionsverfahren, je nach Wirtschaftssektoren sowie für eine Reaktivierung der «grünen» Subventionskategorie mit Rechtfertigungstatbeständen vergleichbar denen des Art. XX GATT.[828]

3.6 Der Staatshandel

978 Die nach dem Zweiten Weltkrieg entworfene Welthandelsordnung gründet auf der Überzeugung, ein möglichst freier und vom Staat unbehelligter grenzüberschreitender Handel hebe den Lebensstandard und verbessere die Beschäftigungslage in allen beteiligten Partnern. Staatliche Eingriffe seien allein aus Gründen der Gesundheit, Sicherheit und Sittlichkeit gerechtfertigt. Vor diesem Hintergrund **verlangten die USA, auch den Staatshandel zu liberalisieren** und die Staatshandelsunternehmen den privaten Unternehmen gleichzusetzen. Im Staatshandel seien analog zur Privatwirtschaft die **Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung einzuhalten** und der Protektionismus auf die Erhebung eines Zolls zu beschränken.

979 Wie den Dokumenten der Londoner Konferenz 1946 zu entnehmen ist, wurden die US-Vorschläge als Richtlinien verstanden, die bei der Behandlung konkreter Probleme hätten ergänzt und differenziert werden müssen. Anfänglich stimmten die übrigen Vertragspartnerstaaten diesem Ansatz zu. In der Folge aber **forderten die europäischen Länder**, in denen der Staatshandel in der Nachkriegszeit große Bedeutung hatte, **das Recht zu weiterreichenden Staatseingriffen**. Zudem dürfe der Staatshandel nicht engeren Beschränkungen unterworfen werden als der private Handel – eine Absicht, die den US-Vorschlägen unterstellt wurde.[829] In Rücksichtnahme auf diese Reaktionen legten die USA im Jahr 1946 eine revidierte Fassung vor,[830] die später mit nur geringfügigen Abweichungen in die Havanna-Charta[831] und ins GATT[832] einging.

---

brook (1996); *V. Götz* (1998); *R. Senti* (1991); *A.B. Zampetti* (1995); *M. Hilf/S. Oeter* (2010), S. 306 ff.

828 *M.J. Trebilcock/J. Trachtman* (2022), S. 98.

829 US Department of State (1945), Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publication 2411, November, Washington DC, Chapter III, Sec. E.; Zum Verlauf der Londoner Konferenz vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 334 ff.

830 US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2589, September, Washington DC, Art. 26–28.

831 Art. 29–32 Havanna-Charta.

832 Der Miteinbezug des Staatshandels in die GATT-Ordnung hat in der Literatur große Beachtung gefunden. Vgl. *J.H. Jackson*, (1969), S. 333 ff. (mit weiterführenden Literaturhinweisen).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.6.1 Die Unterscheidung zwischen kommerziellem Staatshandel und öffentlicher Beschaffung

980 «Staatshandel» oder «staatlicher Handel» steht in der Fachsprache für Import oder Export von Gütern und Dienstleistungen im Namen und auf Rechnung einer Regierungsstelle oder einer mit staatlichen Privilegien und Kompetenzen ausgestatteten privaten Firma. Dabei **wird zwischen kommerziellem Staatshandel und öffentlicher Beschaffung unterschieden**. Der kommerzielle Staatshandel bezieht sich auf den Kauf und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen, die zum Wiederverkauf oder zur Erzeugung und Bereitstellung von zum Verkauf vorgesehenen Gütern und Dienstleistungen dienen. Die **öffentliche Beschaffung betrifft den Kauf und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen zum staatlichen Eigengebrauch und staatlichen Eigenverbrauch**.

981 Der **kommerzielle Staatshandel** ist in **Art. XVII** und II GATT und in den **Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen** zu Art. XVII und II GATT geregelt, erweitert durch die am 15. April 1994 unterzeichnete **Vereinbarung über die Auslegung des Art. XVII des GATT *(«Understanding on the Interpretation of Article XVII of the GATT»)***. Art. XVII GATT enthält den Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie die Vorschriften der Notifizierungs- und Informationspflicht. Die Ziffern 1 und 2 des Art. XVII GATT stammen aus der Zeit der GATT-Gründung. Die Ziffern 3 und 4 gehen auf die Revision des GATT von 1955 zurück. In Ergänzung zu Art. XVII GATT regelt Art. II.4 GATT das Einfuhrmonopol im Zusammenhang mit den von den Vertragspartnern eingegangenen Listenverpflichtungen. Die Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XVII und II GATT handeln von der Preisdifferenzierung beim Wiederverkauf durch den Staat, von den «ausschließlichen und besonderen Vorrechten», von der «kommerziellen Erwägung», vom Begriff «Ware» und vom Bezug zur Havanna-Charta. In den Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen des GATT zu den Artikeln XI, XII, XIII, XIV und XVIII GATT werden die Begriffe «Einfuhrbeschränkungen» und «Ausfuhrbeschränkungen» auf die Tätigkeit des Staats angewendet.

982 Das **öffentliche Beschaffungswesen ist Gegenstand eines plurilateralen Abkommens** und wird in Teil 8 der vorliegenden Veröffentlichung behandelt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf den Staatshandel, d.h. die allgemeine Staatshandelsordnung (Art. XVII GATT) und das Staatsmonopol (Art. II GATT).

3.6.2 Die Bestimmungen des Art. XVII GATT

983 Art. XVII GATT klärt die Frage, welche Güter und Dienstleistungen unter den kommerziellen Staatshandel fallen, was unter einem staatlichen Unternehmen zu verstehen ist und welche Verpflichtungen für den kommerziellen Staatshandel gelten.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.6.2.1 Erfassung von Waren und Dienstleistungen

Gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XVII.2 GATT gelten die GATT-Bestimmungen ausschließlich für Waren im handelsüblichen Sinne, nicht aber für die entgeltliche Inanspruchnahme oder Leistung von Diensten. Mit dem Inkrafttreten des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens (GATS) ist diese Beschränkung entfallen. Art. XIII.1 GATS hält fest, dass jene Dienstleistungen, «die für staatliche Zwecke unter Vertrag genommen werden und nicht für die kommerzielle Weiterverwendung oder für eine kommerzielle Nutzung bestimmt sind», von der Meistbegünstigungspflicht des Art. II GATS ausgenommen sind. Daraus folgt, dass der kommerzielle Staatshandel mit Dienstleistungen den gleichen Bedingungen unterliegt wie der kommerzielle Staatshandel mit Waren. **984**

Die GATT- und GATS-Vorschriften **definieren** freilich **den Staatshandel nicht eindeutig**. Wie weit die Interpretationsmöglichkeiten des Staatshandels auseinandergehen, zeigen die bisherigen GATT-Notifizierungen. So hat beispielsweise die seinerzeitige tschechoslowakische Regierung ihren gesamten Außenhandel zum Staatshandel erklärt. Polen und Ungarn betrieben dagegen nach eigener Auffassung keinen Staatshandel. Kanada meldete seinerseits seine «Crown Corporations» (z.B. Weizenboards) als Staatshandelsorgane an, obwohl gerade diese Staatsbetriebe über größere Handelsfreiheiten verfügten als viele private Firmen anderer Staaten.[833] Dies erklärt, warum der Versuch einer quantitativen Erfassung des Staatshandels kaum sinnvoll ist. In vielen Ländern werden die Produkte Futter- und Brotgetreide, Fleisch und Fleischwaren, Milch und Milcherzeugnisse, Mineralöl und Gas sowie deren Derivate staatlich gehandelt. Einzelne Staaten nehmen sich auch des Handels mit Gütern an, die für sie aus fiskalischen oder sicherheitspolitischen Gründen von Interesse sind, wie beispielsweise Alkoholika, Tabak, Salz, Zucker, Metalle, Chemikalien und Waffen. **985**

3.6.2.2 Begriff des staatlichen Unternehmens

Art. XVII GATT und Art. I des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen sprechen ganz allgemein von «Vertragsparteien» und «staatlichen Stellen». Eine genauere Umschreibung findet sich in den Anhängen dieser Übereinkunft, in denen zwischen zentralen, regionalen und lokalen Staatsorganen *(«entities»)* und einzelnen Behörden *(«agencies»)* die Rede ist. **986**

Art. XVII GATT bezieht sich auf Vertragsparteien, die ein «staatliches Unternehmen» errichten oder betreiben oder «einem Unternehmen rechtlich oder tatsächlich ausschließliche oder besondere Vorrechte» gewähren. Als staatliche Unternehmen im Sinne des Art. XVII GATT gelten nach Ziff. 1 der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XVII GATT (formal bezogen allein auf die **Transparenzverpflichtungen**, in der Praxis aber breiter verwendet) **987**

833 Vgl. *B.M. Hoekman/M.M. Kostecki* (1995), S. 109.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «[…] staatliche und nicht staatliche Unternehmen, einschließlich Vermarktungsstellen, denen ausschließliche oder besondere Vorrechte gewährt worden sind, einschließlich gesetzliche oder verfassungsmäßige Befugnisse, bei deren Handhabung sie durch ihre Käufe oder Verkäufe das Ausmaß oder die Richtung der Einfuhren oder Ausfuhren beeinflussen».

988 Staatliche **«Marketing Boards»**, die nicht direkt im Handel tätig sind und sich ausschließlich auf Marketingtätigkeiten beschränken, **fallen nicht unter die Bestimmungen des Art. XVII GATT**.[834] Den staatlichen Handelsunternehmen **gleichgestellt sind private Unternehmen, die im Genuss staatlicher Vorrechte, Privilegien und Monopole** sind, wie zum Beispiel ein privater Zusammenschluss von Viehproduzenten («Livestock Products Marketing Organization»), dem das Exklusivrecht zusteht, Vieh zu importieren.[835]

3.6.2.3 Prinzip der Meistbegünstigung

989 Art. XVII.1(a) GATT verpflichtet die Vertragspartner, sicherzustellen, dass ein staatliches Unternehmen «bei seinen Käufen oder Verkäufen, die Einfuhren oder Ausfuhren zur Folge haben, **die allgemeinen Grundsätze der Nicht-Diskriminierung** beachtet, die nach diesem Abkommen für staatliche Maßnahmen in Bezug auf die Ein- oder Ausfuhr durch Privatunternehmen vorgeschrieben sind».

990 Mit dem gleichen Ziel verlangen Art. II und Art. XIII GATS, kommerziellen Dienstleistungen oder ihren Erbringern aus anderen Mitgliedstaaten unverzüglich und bedingungslos eine Behandlung zu gewähren, die nicht weniger günstig ist als die, welche den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes eingeräumt wird.

991 Was die Meistbegünstigung im Zusammenhang mit den öffentlichen Unternehmen konkret besagt, verdeutlicht Art. XVII.1(b) GATT: **Käufe und Verkäufe haben ausschließlich auf kommerziellen Erwägungen wie Preis, Qualität, verfügbare Menge, Marktgängigkeit, Beförderungsverhältnisse usw. zu basieren**. Zudem ist allen Vertragsparteien «eine ausreichende Möglichkeit zur Beteiligung an diesen Käufen und Verkäufen unter Bedingungen des freien Wettbewerbs und auf der Grundlage der üblichen Geschäftspraxis zu geben».

992 Die staatlichen Stellen sind gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XVII.1 GATT **nicht an die Meistbegünstigungspflicht gebun-**

---

834 Vgl. GATT-Bericht über die Notifizierung der staatlichen Handelsbetriebe vom 13.5. 1959, in: GATT (1960), BISD, 8th S, S. 142 ff., Ziff. 16.

835 Das Panel hat die südkoreanische Marketingorganisation einem staatlichen Handelsunternehmen gleichgestellt, weil ihr vom Staat das Exklusivrecht für Fleischimporte zugesprochen war. Der Hinweis Südkoreas, die Marketingorganisation administriere lediglich die Importquoten, ohne sie selber festlegen zu dürfen, stimmte das Panel in seiner Empfehlung nicht um. Vgl. Panelbericht «Republic of Korea – Restrictions on Imports of Beef Complaint by the US» vom 7.11.1989, in: GATT (1990), BISD 36th S, S. 268 ff., Ziff. 114 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den, wenn sie im Exporthandel aus kommerziellen Erwägungen **eine Preisdifferenzierung** vornehmen. *Kenneth W. Dam* betrachtet diese GATT-Bestimmung als asymmetrisch. Das ausdrückliche Ausklammern des Exporthandels von der Meistbegünstigung bedeute eine Unterstellung des Importhandels unter die Meistbegünstigung. Es sei nicht einzusehen, warum das Exportmonopol anderen Bestimmungen unterworfen werde als das Importmonopson. In beiden Fällen handle es sich um eine Ausübung von staatlicher Marktmacht.[836]

Eine weitere Ausnahme bezieht sich auf die **erlaubte Begünstigung von Ländern mit zweckgebundenen Darlehen**. Länder, die zweckgebundene Kredite gewähren, dürfen vom Darlehensempfänger gegenüber anderen Ländern bevorzugt behandelt werden. Dieser Ausnahme stimmten die Vertragsparteien an der Londoner Konferenz im Jahr 1946 auf Antrag Chinas mit der Begründung zu, ohne entsprechende Ausnahmen würden die Kredite an bedürftige Länder eingeschränkt werden.[837] Eine Überprüfung der Bedeutung dieser Ausnahme ist schwierig. Oft sind weder Kredite noch Zweckbindung bekannt. Eine Informationspflicht zuhanden des GATT oder der einzelnen interessierten Vertragsparteien des GATT besteht nicht. In vielen Fällen mag es sich bei den sogenannten zweckgebundenen Krediten darum handeln, dass ein Land die Verkäufe an einen Partnerstaat über einen Kredit finanziert. **993**

3.6.2.4 Inländerprinzip

Die in Art. XVII.2 GATT ausdrücklich erwähnte Ausnahme des staatlichen Handels für den Eigengebrauch und Eigenverbrauch vom Inländerprinzip lässt den **Umkehrschluss** zu, dass staatliche Importe zum kommerziellen Wiederverkauf oder zur Erzeugung von Waren zum **kommerziellen Verkauf dem Prinzip der Inlandgleichbehandlung unterliegen**. Die gleiche Rechtslage gilt für die Dienstleistungen. Art. XIII GATS bestimmt, dass die Pflicht zur Inlandgleichbehandlung im Sinne von Art. XVII GATS für Dienstleistungen, «die für staatliche Zwecke unter Vertrag genommen werden», nicht gilt. Das besagt ebenfalls, dass Dienstleistungen, die für die kommerzielle Weiterverwendung oder für eine kommerzielle Nutzung bestimmt sind, dem Inländerprinzip unterliegen. Wie im Zusammenhang mit dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen dargelegt wird, handelt es sich aber bei der Pflicht der Inlandgleichbehandlung des GATS um eine «spezifische» Pflicht, d.h. um eine Pflicht, die in spezifischen Listen festgehalten wird *(«schedules of specific commitments*»). **994**

3.6.2.5 Notifizierungs- und Informationspflicht

Die Notifizierungs- und Informationspflicht der Länder mit Staatshandel ist im 1957 in Kraft getretenen Art. XVII.4 GATT und in der Vereinbarung über die **995**

836 *K.W. Dam* (1970), 322 f.

837 *J.H. Jackson* (1969), S. 348.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Auslegung des Art. XVII GATT vom 15. April 1994 geregelt. Dabei unterscheidet das GATT zwischen **drei Arten von Notifizierungs- und Informationspflichten**:

- Die Vertragsparteien haben nach Art. XVII.4(a) GATT dem GATT-Rat bzw. der aufgrund der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XVII GATT geschaffenen Arbeitsgruppe sämtliche **Handelswaren**, die von Unternehmen der in Art. XVII.1 GATT bezeichneten Art ein- oder ausgeführt werden, zu melden.
- Errichtet eine Vertragspartei ein staatliches Monopol oder führt sie ein **Monopol** weiter, hat die Partei auf Antrag einer anderen Partei, die mit diesem Monopolbetrieb einen «bedeutenden» Handel unterhält, gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XVII.4(b) GATT die **Preisdifferenz** mitzuteilen, die zwischen Einkaufs- und Wiederverkaufspreis besteht. In zentral geplanten Wirtschaften ist die Festlegung des Wiederverkaufspreises schwierig, da er nicht allein das Resultat von Angebot und Nachfrage ist, sondern auch die Folge eines politischen Entscheids darstellt, in den nichtwirtschaftliche Fakten einfließen. Hat eine Vertragspartei begründeten Verdacht, der Staatshandel eines anderen Vertragspartners schädige ihre Interessen, kann sie beim GATT-Rat den Antrag stellen, Auskünfte über die Tätigkeit des Staatshandelslandes zu verlangen. Diese Auskunftspflicht bezieht sich auf die staatliche Handelstätigkeit im Allgemeinen und nicht allein auf die staatlichen Monopole.
- Zur Verbesserung der Transparenz der Tätigkeiten der Staatshandelsunternehmen werden **periodisch** (in der Regel alle drei Jahre) **Befragungen bei den Vertragsparteien** durchgeführt. Der Beschluss, mithilfe eines Fragebogens mehr Informationen über den Staatshandel zu erhalten, stammt aus der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre. Der bis vor Kurzem verwendete Fragebogen ging auf das Jahr 1960 zurück.[838] Die im Rahmen des Art. XVII GATT geschaffene Arbeitsgruppe hat inzwischen einen neuen Fragebogen ausgearbeitet, dem der GATT-Rat im April 1998 zugestimmt hat.[839] Die Rechtsgrundlage des Einsatzes eines Fragebogens findet sich in der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XVII des GATT.[840] Gegenstand des Fragebogens sind die Gründe der Errichtung von staatlichen Monopolen, die Rechtsgrundlagen des Staatshandels und das Ausmaß des staatlichen Handelsvolumens. Die Umfrageergebnisse werden von der erwähnten Arbeitsgruppe analysiert und diskutiert. Länder, die auf die Beantwortung des Fragebogens verzichten wollen, können sich auf die GATT-Bestimmung berufen, wonach ihnen das Recht zusteht, Informationen aus Rücksicht auf das «öffentliche Interesse» und die «berechtigten Wirtschaftsinteressen» zurückzuhalten.

838 Veröffentlichung des damaligen Fragebogens in: GATT (1961), BISD 9th S, S. 184 f.

839 Vgl. WTO (1999), Annual Report 1999, Genf, S. 61 f.

840 Angaben über die schrittweise Einführung des Fragebogens finden sich in: *R. Senti* (1986), S. 324.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.6.2.6 Institutionelle Neuerungen

Der GATT-Rat hat am 20. Februar **1995** eine **Arbeitsgruppe** zur **Prüfung der Notifikationen und Gegen-Notifikationen *(«notifications and counter-notifications»)*** eingesetzt. Die Arbeitsgruppe führt die Befragung der Vertragspartner durch und fasst die Umfrageergebnisse zuhanden des GATT-Rats zusammen. Dem GATT-Rat steht das Recht zu, den Vertragsparteien «Empfehlungen bezüglich der Angemessenheit der Notifikation und der Notwendigkeit weiterer Informationen» auszusprechen.[841] Die Mitgliedschaft in der Arbeitsgruppe steht allen Vertragsparteien des GATT offen. Die Arbeitsgruppe erstellt jährlich einen Tätigkeitsbericht. **996**

3.6.3 Die Bestimmungen des Art. II GATT

Art. II.4 GATT hält im Zusammenhang mit den Listen der Zugeständnisse fest: **997**

> «Wenn eine Vertragspartei für eine in der entsprechenden Liste zu diesem Abkommen angeführte Ware rechtlich oder tatsächlich ein **Einfuhrmonopol** einführt, beibehält oder genehmigt, darf dieses **Monopol keinen Schutz bewirken, der im Durchschnitt das in der Liste vorgesehene Ausmaß übersteigt** […].»

Ausnahmen sind erlaubt, wenn diese in den Listen erwähnt oder ursprünglich zwischen den Vertragsparteien vereinbart worden sind. Im Übrigen dürfen Monopsone nicht dazu benutzt werden, gewährte Zugeständnisse außer Kraft zu setzen, um dadurch die inländischen Anbieter von gleichen oder gleichartigen Produkten zu schützen. **998**

Für den Fall, dass keine Listenvereinbarungen zwischen den Vertragspartnern bestehen, verweisen die Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. II.4 GATT auf die Havanna-Charta. Art. 31 der Havanna-Charta verlangt, analog zu den Zollverhandlungen nach Art. 17 der Charta, die **Aufnahme von Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien** mit dem Ziel, den protektionistischen Schutz der einheimischen Anbieter gleichartiger Produkte zu begrenzen oder abzubauen. Das Land, das ein Monopson einführt, beibehält oder genehmigt, wird aufgefordert, eine Obergrenze für Importabgaben auszuhandeln und bekannt zu geben bzw. eine andere beide Parteien zufriedenstellende Vereinbarung zu treffen *(«any other mutually satisfactory arrangement»)*. Von diesen Bestimmungen darf aus sozialen, kulturellen, humanitären oder einkommenspolitischen Erwägungen abgewichen werden. **999**

Die Fachliteratur der 1970er- und 1980er-Jahre weist auf eine mögliche Inkonsistenz zwischen GATT und Havanna-Charta hin.[842] Art. 17 der Havanna-Charta beziehe sich lediglich auf den Zollabbau und nicht auf die Festlegung von **1000**

841 Ziff. 5 der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XVII des GATT.

842 Vgl. *R. Baban* (1977), S. 341 ff.; *K.W. Dam* (1970), S. 324 ff.; *E.M. Ianni* (1982), S. 491.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Monopsonabgaben. Diese Tatsache werde dadurch bestätigt, dass bereits 1955 in einer Arbeitsgruppe der Versuch unternommen worden sei, die Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. II.4 GATT zu revidieren, um dadurch den Verweis auf die Havanna-Charta zu beseitigen und so die Interpretation dieser Bestimmungen zu klären.[843] Der unterbreitete Vorschlag, der weitgehend den Text der Havanna-Charta übernahm, wurde indessen nicht rechtskräftig, weil die in Art. XXX GATT für Änderungen des Teils I des Abkommens vorgesehene Einstimmigkeit nicht zustande kam.[844]

1001 Die an den geltenden Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. II.4(b) GATT geübte Kritik geht (zu) weit. Der Verweis auf Art. 31 der Havanna-Charta erfolgt für den Fall, dass zwischen den Vertragsparteien keine ausgehandelten Zugeständnisse vorliegen. Die Vertragsparteien werden aufgefordert, den monopsonbedingten Protektionismus zu limitieren oder zu reduzieren *(«to limit or reduce»)*. Dabei soll, wie der Verweis auf Art. 17 der Charta verdeutlicht, in der gleichen Art verhandelt werden wie beim Zollabbau *(«to negotiate […] in the manner provided for under Art. 17»)*. Die Anrufung von Art. 17 beschränkt sich somit allein auf die Verhandlungsweise, auf das produktweise Vorgehen beim Verhandeln und auf die Einhaltung der Reziprozität. Sie enthält keine Aufforderung zum Zollabbau. Hätte damals der 1957 in Kraft getretene Art. XXVIII^{bis} des GATT bereits bestanden, wäre ein Verweis auf die Havanna-Charta hinfällig gewesen.[845] Weil indessen die Verhandlungsweise Ende der Vierzigerjahre nicht ausreichend geregelt war, bediente man sich des Bezugs auf die Havanna-Charta, ein Vorgehen, das auch im Nachhinein als durchaus sinnvoll erscheint und die Konsistenz der GATT-Bestimmungen nicht beeinträchtigt.

3.6.4 Die Fortschreibung der Staatshandelsregeln

1002 Das Ziel einer freiheitlich konzipierten Welthandelsordnung ist, den **Schutz des staatseigenen Handels abzubauen** und die Privilegien der staatlichen Unternehmen «auszuräumen». Die öffentliche Hand soll sich bei ihren Käufen und Verkäufen von Gütern und Dienstleistungen wie die privaten Firmen an die allgemeinen Grundsätze der Welthandelsordnung, die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Inlandgleichbehandlung halten sowie ihre Entscheide ausschließlich aufgrund kommerzieller Erwägungen wie Preis, Qualität und Menge fällen. Die ursprünglichen GATT-Regeln bezogen sich auf den Güterhandel. Mit dem Inkrafttreten des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens erfolgte eine Ausweitung auf den Handel mit Dienstleistungen.

---

843 GATT (1955), BISD 3rd S, S. 222 ff., Ziff. 26; der Vorschlagstext findet sich in: *K.W. Dam* (1970).

844 Uruguay stimmte dem Vorschlag nicht zu. GATT (1968), BISD 15th S, S. 65.

845 Die Tatsache, dass 1955 ein Verfahrensartikel ins GATT eingebracht wurde, zeigt, dass man das Fehlen eines solchen Artikels im GATT als Mangel empfunden hat.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In welche Richtung die Staatshandelsregeln fortgeschrieben werden, zeigen die bisherigen GATT- bzw. WTO-Streitschlichtungsverfahren und die Neuverhandlungen mit den Staatshandelsländern. Im Jahr 1955 stand das Tabak-Monopol von Haiti zur Diskussion. Der Regierung von Haiti wurde vorgeworfen, überhöhte Importabgaben auf Tabak zu erheben. Eine GATT-Verletzung konnte aber nicht nachgewiesen werden, da die diesbezüglichen Importzölle auf Tabak nicht listengebunden waren.[846] 1961 machte Uruguay geltend, ihre GATT-bedingten Exportvorteile würden durch die restriktiven Importpraktiken von vielen Ländern, unter anderem von den Staatshandelsländern, aufgehoben oder stark beeinträchtigt. Die damalige Tschechoslowakei argumentierte anhand von Statistiken, dass die Importe aus Uruguay während der vergangenen Jahre relativ stärker zugenommen hätten als die Gesamteinfuhren der Tschechoslowakei, und dass Uruguay im Sinne von Art. XVII GATT unter den gleichen nichtdiskriminierenden Bedingungen offerieren konnte wie jedes andere Land. Der Arbeitsausschuss des GATT sah sich aufgrund der vorgelegten Informationen nicht veranlasst, Uruguay im Sinne von Art. XXIII.2 GATT von der Erfüllung der Zugeständnisse oder sonstigen Verpflichtungen aus dem Abkommen zu entbinden.[847] Im Jahr 1967 standen im GATT auch die Vergütungen der British Steel Corporation zur Diskussion. Kunden, die während eines halben Jahres keine Stahlplatten importierten, erhielten einen Loyalitätsrabatt für Käufe vom staatlichen Unternehmen. Da aber diese Spezialvergütungen noch im gleichen Jahr aufgehoben wurden, erübrigten sich diesbezügliche GATT-Verhandlungen. Interessant sind in diesem Zusammenhang auch die beiden Streitfälle zwischen den USA und Kanada sowie zwischen den USA und Südkorea. Das kanadische Investitionsgesetz von 1973 verpflichtete ausländische Investoren, beim Kauf von gewissen Produkten die kanadischen Anbieter zu bevorzugen und beim Verkauf gewisse Produktionsanteile zu exportieren und den Export auf eine Art und Weise zu gestalten, dass kanadische Firmen nicht benachteiligt wurden. Ob die kanadischen Bestimmungen gegen Art. XVII.1(c) GATT verstossen, klärte das Panel nicht ab, nachdem es eine Verletzung des Art. III.4 GATT feststellte. Bei den Exportabsprachen hingegen konnte das Panel keine GATT-Regeln finden, welche die Exportabsprachen in der vorliegenden Form verboten hätten.[848] Im Streitfall USA-Südkorea wurde, wie bereits erwähnt, festgehalten, unter welchen Voraussetzungen Privatfirmen, die über staatliche Privilegien verfügen, unter die Bestimmungen des Staatshandels nach Art. XVII GATT fallen.[849] Staatshandelskonflikte sind im GATT selten. Der Grund dafür

1003

846 GATT, Doc. L/454 (1955), zit. nach GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 441.

847 Vgl. GATT (1963), BISD 11th S, S. 112 f.

848 Panelbericht «Canada-Administration of the Foreign Investment Review Act» vom 7.2.1984, in: GATT (1984), BISD 30th S, S. 140 ff., Ziff. 5.4, 5.12, 5.17 f. und 6.1 f. Vgl. zu Art. XVII WTO den Streitfall US-Kanada 2003/04, «Canada-Wheat Exports and Grain Imports», DS276.

849 Panelbericht «Republic of Korea-Restrictions on Imports of Beef Complaint by the US» vom 7.11.1989, in: GATT (1990), BISD 36th S, S. 268 ff. Ziff. 114 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

liegt nach *John H. Jackson* in der fehlenden Markttransparenz oder, wie *Roy Baban* meint, in der abschreckenden Wirkung der Notifizierungspflicht.[850]

1004 Eine Fortschreibung der Staatshandelsregeln zeichnete sich auch in den Beitrittsverhandlungen mit den Staatshandelsländern ab. In den 1960er- und 1970er-Jahren wurden mit Polen, Rumänien und Ungarn Sonderbestimmungen als Bestandteil der Beitrittsprotokolle ausgehandelt. So verpflichtete im Jahr 1967 beispielsweise das Beitrittsprotokoll Polen, die jährlichen Importe um einen festen Prozentsatz zu erhöhen, anfänglich um 7 und später um 6 Prozent. Da es sich um nominale Wachstumsraten handelte, wurden diese bereits nach wenigen Jahren durch Inflation und Paritätsänderungen mehr als aufgewogen. Ähnliche Regelungen fanden sich in dem 1971 mit Rumänien und dem 1973 mit Ungarn ausgehandelten Beitrittsprotokoll.[851] In den letzten Jahren wurden mit Polen, Rumänien und Ungarn sogenannte Revisionsverhandlungen geführt und abgeschlossen.

3.7 Die dringlichen Schutzmaßnahmen

1005 Die bisher erörterten Schutzmaßnahmen richten sich gegen Handelsnachteile, die ein Vertragspartner durch das Verhalten eines anderen Vertragspartners erleidet, zum Beispiel wegen gewährter Exportsubventionen oder gedumpter Ausfuhrpreise, wegen Zolllistenänderungen oder restriktiver Staatshandelspraktiken. Bei Art. XIX GATT, auch «Notstandsklausel» oder «Schutzklausel» genannt, geht es um dringliche Schutzmaßnahmen zur Abwehr und Korrektur einer überraschenden Handelsentwicklung.[852] Die Ursachen können unter anderem veränderte Konsumgewohnheiten, selber eingegangene Verpflichtungen gegenüber anderen Vertragspartnern oder eigene Zollzugeständnisse sein.

1006 **Art. XIX GATT** ist ein **neuralgischer Punkt der Welthandelsordnung**. In der Zeit von 1995 bis 2022 ist Art. XIX GATT insgesamt 60 Mal Gegenstand der WTO-Streitschlichtung gewesen,[853] obwohl im Rahmen der Uruguay-Runde große Anstrengungen unternommen worden sind, die Schutzklausel neu zu fassen, um den berechtigten Schutz für echte Notsituationen zu gewährleisten und den gängigen Missbrauch einzudämmen.

1007 In Anlehnung an Art. XIX GATT hat die Uruguay-Runde (1986–93) eine Arbeitsgruppe geschaffen («Working Party on GATS Rules») mit dem Auftrag, in den nächsten drei Jahren im Rahmen des GATS die Schutzmaßnahmen in ihrer Wahrnehmung und Anwendung auszuarbeiten (Art. X GATS). Im Jahr 1999 hat die Arbeitsgruppe den GATS-Rat um eine Verlängerung des Mandats gebeten.[854]

850 *J.H. Jackson* (1969), S. 350 f.; *R. Baban* (1977), S. 345 f.

851 Vgl. *M.M. Kostecki* (1974), S. 401 ff.; *R. Senti* (1986), S. 339.

852 Vgl. dazu *P. Hilpold* (1995).

853 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm (März 2024).

854 Vgl. WTO (1998), Annual Report 1998, Special topic: Globalization and trade, Genf, S. 100; WTO (1999), Annual Report 1999, Genf, S. 52 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Mangels Verhandlungsergebnisse ist die Hongkong-Ministerkonferenz 2005 erneut auf die Schutzmaßnahmen im Dienstleistungshandel eingetreten und forderte eine Überprüfung von Art. X GATS.[855]

3.7.1 Das Entstehen der dringlichen Schutzmaßnahmen

1008 Die von der US-Regierung in der **Nachkriegszeit** verfolgte Politik der Marktöffnung ängstigte die US-amerikanische Industrie. Ihre Vertreter verlangten von der Regierung einen Importschutz für den Fall, dass die gewährten Handelszugeständnisse die **Einfuhr von Konkurrenzprodukten unverhältnismäßig ansteigen ließen**. Unter diesem Druck versprach die US-Administration im Jahr 1947 dem Kongress, alle künftigen Handelsverträge mit einer «Escape clause», einer Ausnahmeklausel, auszustatten. Diese Klausel erlaubt, bei unvorhergesehen höheren Importen gleicher oder gleichartiger Waren die vertraglich selber eingegangenen Verpflichtungen und Zugeständnisse zurückzunehmen.[856] Vier Jahre später ging diese Bestimmung in das US-Handelsgesetz von 1951 ein.[857] Im Sinne der dem Kongress gegebenen **Versprechen plädierten die USA in Havanna für die «Escape clause» als integralen Bestandteil der ITO-Charta. Die in Art. 40 der Havanna-Charta festgehaltene Ausnahmeklausel findet sich schließlich in Art. XIX GATT** und hat heute – von einer redaktionellen Ausnahme abgesehen – in der damaligen Form Bestand. Die 1957 vorgenommene Änderung bezog sich auf Ziff. 3(b) des Art. XIX GATT und ersetzte die Formulierung «Verpflichtungen oder Zugeständnisse» durch «Zugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen».[858]

1009 Die Ministererklärung 1986 von Punta del Este forderte die Verhandlungspartner auf, in der bevorstehenden Handelsrunde die Schutzklausel zu überarbeiten, den Begriff der ernsthaften Schädigung und Bedrohung klarer zu definieren sowie die Dauer der verhängten Maßnahmen, die Konsultationen, die Notifizierungspflicht, die Überwachung und die Streitschlichtung genauer zu regeln.[859] Der

---

855 WTO, Ministerial Declaration-Hongkong SAR vom 18.12.2005, Annex C: Services, Ziff. 4(a).

856 Der Wortlaut der «Escape clause» geht auf den Handelsvertrag der USA mit Mexiko von 1942 zurück: «If, as a result of unforeseen developments and of the concession granted on any article […], such article is being imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or similar articles, the Government of either country shall be free to withdraw the concession, in whole or in part, or to modify it to the extent and for such time as may be necessary to prevent such injury.» Reciprocal Trade Agreement with Mexico vom 23.12.1942, Art. XI, 57 Stat. 833 (1943), zit. nach *J.H. Jackson* (1969), S. 554.

857 US, Exec. Order Nr. 9832 vom 25.2.1947, 3 C.F.R. § 624. Trade Agreements Act von 1951, § 6(b), 65 Stat. 72. Über den politischen Hintergrund der «Escape clause» vgl. *R.E. Baldwin* (1988), S. 23 und 52; *I.M. Destler* (1992), S. 142 f.

858 In Kraft getreten am 10.7.1957.

859 Vgl. Abschnitt D der Ministererklärung vom 20.9.1986. Die in der Ministererklärung angeregte Reform der Schutzklausel ist Ausdruck und Ergebnis jahrelanger Bestre-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

in der Ministererklärung zusammengestellte Aufgabenkatalog war kaum umstritten. Ein **besonderes Problem** stellte die **selektive Anwendung von Schutzmaßnahmen** dar.

1010 Die EG vertraten die Ansicht, Schutzmaßnahmen seien nur dann wirkungsvoll, wenn sie gezielt auf jene Länder ausgerichtet werden können, die den Handel effektiv stören. **Ohne Selektivitätsmöglichkeit** wichen die betroffenen Länder auf bilaterale Handelsvereinbarungen, d.h. auf den handelspolitischen Graubereich der **«freiwilligen» Selbstbeschränkungsabkommen**, aus. Die Einhaltung der Meistbegünstigung mache bei der Anwendung von Schutzmaßnahmen keinen Sinn. Für viele Länder aber war die Selektivität kein Verhandlungsthema. Vor allem kleine und wirtschaftlich schwache Staaten befürchteten, mit der Preisgabe des Meistbegünstigungsprinzips der Willkür handelsmächtiger Partner ausgeliefert zu werden. Gegen das Prinzip der Selektivität sprach sich auch der Leutwiler-Bericht aus. Es entspreche nicht der Wahrheit, dass selektive Maßnahmen die Handelsverzerrungen einschränken könnten. Im Gegenteil, Selektivität verhindere das Wirksamwerden komparativer Kostenvorteile und erhöhe über den Schutz ineffizienter Anbieter weltweit die volkswirtschaftlichen Kosten.[860] Die USA bezogen im Streit um die Selektivität nicht Stellung. Für sie war die Frage der Selektivität verhandelbar.

1011 In der Uruguay-Runde standen vorerst die beiden Vorschläge von Brasilien einerseits und Australien, Hongkong SAR, Korea, Neuseeland und Singapur andererseits zur Diskussion.[861] Brasilien verlangte neben einer Neudefinition der Schädigung und Bedrohung eine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer. Der zweite Vorschlag forderte den Einbezug der nichttarifären Handelshemmnisse als Schutzmaßnahmen. Der von den USA nachgelieferte Entwurf hielt am Prinzip der Meistbegünstigung fest, schloss aber selektive Maßnahmen nicht aus.[862] Die EG verfolgten weiterhin die Idee selektiver Maßnahmen. Wegen der bestehenden Meinungsdifferenzen war die Gruppe «GATT-Schutzklausel» an der Zwischenkonferenz von Montreal im Dezember 1988 nicht in der Lage, einen ausgearbeiteten Entwurf über die Revision der Schutzklausel vorzulegen.

---

bungen. Unter den zur Diskussion gestellten Vorschlägen sind vor allem jene der GATT-Arbeitsgruppe und des Atlantic Council zu erwähnen sowie das US-amerikanische Handelsgesetz von 1974, das den US-Präsidenten aufforderte, die «revision of Art. XIX of the GATT into a truly international safeguard procedure» an die Hand zu nehmen. Eine Übersicht über die damaligen Reformbestrebungen mit entsprechenden Quellenangaben findet sich in: *R. Senti* (1986), S. 245 ff.

860 Der Leutwiler-Bericht erwähnt in diesem Zusammenhang vor allem die bilateralen Abkommen im Handelsbereich Textilien und Bekleidung. *Leutwiler*-Bericht, Empfehlung Nr. 9, S. 48 f.

861 Vgl. *J. Croome* (1995), S. 68.

862 «Measures without the consent of the affected country». Zit. nach *J. Croome* (1995), S. 69.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

In der zweiten Hälfte der Uruguay-Runde (ab 1989) kamen die Verhandlungen nicht weiter. Die einzelnen Vertragsparteien beharrten auf ihren Standpunkten. Die von der Verhandlungsgruppe geleistete Arbeit beschränkte sich auf die Umschreibung der Zielsetzung als *«unambiguous non-discriminatory safeguard mechanism and a clear, staged and binding Programme for dismanteling grey area measures»*.[863] **1012**

In der Schlussphase der Uruguay-Runde standen die Schutzmaßnahmen nicht mehr im Mittelpunkt des Interesses. Vielmehr ging es darum, die bisherigen Verhandlungen mit einem **Kompromiss** abzuschließen, in dem keinem Verhandlungspartner alles, sondern allen Verhandlungspartnern etwas gegeben werden sollte. **Die von den EG geforderte Selektivität wurde auf ein Minimum zurückgenommen, der Graubereich etwas abgebaut und die Entwicklungsländer erhielten eine Vorzugsbehandlung**.[864] Die Unterzeichnung des Abkommens über Schutzmaßnahmen («Agreement on Safeguards») fand am 15. April 1994 statt. Die Vereinbarung trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Art. XIX GATT und dessen Zusatzabkommen sowie Art. X GATS. **1013**

3.7.2 Der materielle Inhalt der Schutzklausel

Die Grundausrichtung der Schutzklausel findet sich in Art. XIX.1(a) GATT: **1014**

> «Wird infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei aufgrund dieses Abkommens eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Zollzugeständnisse, eine Ware in das Gebiet dieser Vertragspartei in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen eingeführt, dass dadurch den inländischen Erzeugern gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Waren in diesem Gebiet ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht, so steht es dieser Vertragspartei frei, ihre hinsichtlich einer solchen Ware übernommene Verpflichtung ganz oder teilweise aufzuheben oder das betreffende Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, soweit und solange dies zur Verhütung oder Behebung des Schadens erforderlich ist.»

Die **GATT-Fassung** der Schutzklausel ist **allgemein gehalten** und hat durch viele Schiedsgerichtsentscheide und Arbeitspapiere des GATT und der WTO sowie durch das Zusatzabkommen über die Schutzmaßnahmen eine entsprechende Ausdeutung erfahren. **1015**

3.7.2.1 Unvorhergesehene Entwicklung

«Unvorhergesehen» ist dahin zu verstehen, dass zum Zeitpunkt der Gewährung von Zugeständnissen in Form von Zollreduktionen oder Zollbeseitigungen die **1016**

863 *J. Croome* (1995), S. 300.

864 Eine detaillierte Darstellung der einzelnen Verhandlungsphasen findet sich in: *J. Croome* (1995), S. 65 ff., 196 ff. und 300 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

künftige Entwicklung des Handels und der Auswirkungen der eingegangenen Verpflichtungen nicht vorausgesehen werden kann, d.h. aufgrund der früher vorliegenden Situation oder der gemachten Erfahrungen **weder berechenbar noch abschätzbar noch in irgendeiner Form zu erwarten ist**. So hat eine Arbeitsgruppe des GATT im Handelsstreit zwischen den USA und der damaligen Tschechoslowakei über den Handel mit Hüten und Pelzen festgehalten, dass beim Aushandeln von Zollkonzessionen immer mit modebedingten Nachfrageänderungen gerechnet werden müsse. Dagegen stünde aber die Tatsache, dass *«the degree to which the change in fashion affected the competitive situation, could not reasonably be expected to have been foreseen by the United States' authorities in 1947»*, d.h., die Mehrnachfrage der US-Händler nach Hüten und Pelzen aus der Tschechoslowakei sei nicht als unvorhersehbar im Sinne von Art. XIX GATT zu werten und erlaube somit den USA, ihre früheren Zollkonzessionen gegenüber der Tschechoslowakei zurückzunehmen.[865] *John H. Jackson* fragt sich in diesem Zusammenhang zu Recht, ob die Voraussehbarkeit einer Entwicklung tatsächlich auch vom Ausmaß der Handelsstromveränderung abhängig ist, und wenn dem so ist, ob der GATT-Vertragstext dieser Tatsache nicht Rechnung tragen müsste. Mit dem Streitfall USA–Tschechoslowakei hat Art. XIX GATT an Glaubwürdigkeit verloren. Eine Neudefinition der vertraglich festgehaltenen Unvorhersehbarkeit wird in künftigen Verhandlungen notwendig sein.

3.7.2.2 Überhöhte Importmenge

1017 Schutzmaßnahmen dürfen ergriffen werden, wenn der **Nachweis** erbracht wird, dass die betreffenden Güter in derart **überhöhten Mengen** und zu derartigen Bedingungen eingeführt werden, dass sie eine **entsprechende Schädigung oder Bedrohung der inländischen Wirtschaft** verursachen. Was heißt «überhöht»? Nach Art. 4.2(a) des Abkommens über Schutzmaßnahmen sind «alle einschlägigen Umstände von objektiver und mengenmäßiger Natur» zu prüfen, *«die sich auf die Lage dieses Wirtschaftszweigs auswirken, im Besonderen das Verhältnis und das Ausmaß der Zunahme der Einfuhren der betreffenden Ware **in absoluten und relativen Begriffen**, den Anteil der erhöhten Einfuhren am inländischen Markt, Veränderungen der Verkaufsmenge, Erzeugung, Produktivität, Kapazitätsauslastung, Gewinne und Verluste und Beschäftigung»*. Das Einschieben des Wortes «relativ» geht auf Art. 40 der Havanna-Charta zurück. In den damaligen Verhandlungen beschlossen die Delegierten, das Wort «relativ» in den Vertragstext aufzunehmen, um zu verdeutlichen, *«that Art. 40 could apply in cases where imports had increased relatively to domestic production, even though there might not have been an absolute increase in imports as compared with a previous base*

865 Eine ausführliche Wiedergabe des «Hatters' Fur Case» findet sich in: *J.H. Jackson* (1969), S. 561.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

period».[866] Aus ökonomischer Sicht ist es durchaus sinnvoll, die Importmengenveränderungen im Zeitvergleich nicht nur nach ihrer absoluten Höhe zu bemessen, sondern auch im Verhältnis zum Inlandmarkt.[867] Werden aber die Importe als «zu hoch» beurteilt, weil die Produktivität im Inland gesunken ist (aus welchen Gründen auch immer), weil die Produktionskapazitäten der Binnenwirtschaft nicht ausgelastet sind (z.B. als Folge von Fehlinvestitionen) oder weil die Gewinne in den einheimischen Unternehmen zurückgehen bzw. die Verluste steigen, so handelt es sich um Kriterien, welche die Anwendung der Schutzklausel nicht rechtfertigen. Ein Hauptziel der WTO-Handelsordnung besteht darin, die Produktion dorthin zu verlagern, wo die komparativen Kostenvorteile am höchsten sind. Dies setzt gleichzeitig voraus, dass Produktionsrückgänge in Gebieten mit Standortnachteilen in Kauf genommen werden. Maßnahmen zum Schutz unproduktiver Gewerbe- und Industriebetriebe widersprechen der WTO-Handelsordnung.

3.7.2.3 Ernsthaftigkeit der Schädigung und Bedrohung

1018 Ein Land darf Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn die unvorhergesehenen Entwicklungen und Auswirkungen der eingegangenen Verpflichtungen zu einer ernsthaften Schädigung oder Bedrohung der inländischen Erzeuger gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Produkte führen. Art. 4.1(a) des Abkommens über Schutzmaßnahmen definiert eine **«ernsthafte Schädigung»** als eine «bedeutende umfassende Schmälerung der Lage in einem inländischen Wirtschaftszweig» und eine **«ernsthafte Bedrohung»** als eine «klar bevorstehende» ernsthafte Schädigung. Die Feststellung einer Bedrohung muss sich auf effektive Tatsachen beziehen und darf nicht allein auf Behauptungen, Vermutungen oder entfernten Möglichkeiten beruhen. Der im Vertragstext verwendete Begriff «ernsthaft» ist in Anlehnung an die Diskussion über die US-Handelsgesetzgebung so zu verstehen, dass zwischen «ernsthaftem» und «hauptsächlichem» Schaden («serious» und «major injury») zu unterscheiden ist. Von «ernsthafter Schädigung» ist die Rede, wenn in Ergänzung zu dieser Schädigung auch andere Schadenzufügungen bestehen, diese Schädigung von Bedeutung, aber nicht die bedeutendste ist. Im Gegensatz dazu ist eine «hauptsächliche Schädigung» die von allen Schadenzufügungen die bedeutendste. Alle anderen Schäden sind von geringerem Gewicht. Die im GATT gewählte Formulierung geht davon aus, dass die überhöhten Importe die inländischen Produzenten zwar schädigen oder bedrohen, dass aber neben den erhöhten Importen durchaus noch andere Faktoren vorliegen können,

866 Havana Reports, S. 83, Para. 11, zit. nach GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 479, Anm. 6.

867 In der Ökonomie werden derartige Vergleichsmethoden seit den Fünfzigerjahren unter der Bezeichnung «Constant-Market-Shares-Analyse» angewandt. Vgl. die Zusammenstellung der diesbezüglichen Literatur in: *R. Senti* (1980), Constant-Market-Shares-Analyse des schweizerischen Exporthandels 1968 bis 1977, Arbeitspapier Nr. 22 des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich, S. 6 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

welche die Schädigung oder Bedrohung mitverursachen oder in Bezug auf Schädigung oder Bedrohung sogar gewichtiger als die überhöhten Importe sind.[868]

1019 Gleichzeitig hält das Abkommen über Schutzmaßnahmen fest, dass unter inländischen Erzeugern ein Wirtschaftszweig insgesamt gemeint ist. Es geht nach Art. 4.1(c) des Abkommens nicht um die Schädigung oder Bedrohung einzelner Erzeuger, sondern um die Schädigung oder Bedrohung einer Gruppe von Produzenten, deren Erzeugnisse einen erheblichen Anteil an der gesamten inländischen Produktion dieser Waren erreichen. Was «erheblich» bedeutet, sagt das Abkommen nicht. Dagegen muss es sich bei den von diesen Unternehmen produzierten Waren um «gleichartige oder unmittelbar konkurrierende» Güter handeln. Im GATT wurde die Meinung vertreten, bei der Interpretation dieser Bestimmungen sei der besonderen Interessenlage der einzelnen Länder und ihrer sozial- und beschäftigungspolitischen Probleme Rechnung zu tragen.[869] Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abklärung der Ernsthaftigkeit der Schädigung und der Bedrohung eines inländischen Wirtschaftszweigs bis zu einem gewissen Grad im Bereich des Ermessens verbleibt.

3.7.2.4 Kausalzusammenhang zwischen erhöhtem Import und Schädigung oder Bedrohung

1020 Schutzmaßnahmen nach Art. XIX GATT dürfen nur ergriffen werden, wenn zwischen unvorhersehbaren und überhöhten Importen und einer ernsthaften Schädigung oder Bedrohung eines einheimischen Wirtschaftszweigs ein **Kausalzusammenhang** besteht, d.h. die Schädigung oder Bedrohung der einheimischen Produzenten durch den Importhandel und nicht durch andere Faktoren verursacht wird. Art. 4.2(b) des Schutzabkommens verlangt, dass «auf der Grundlage von objektivem Beweismaterial das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen erhöhten Einfuhren der betreffenden Ware und der ernsthaften Schädigung oder der drohenden ernsthaften Schädigung» bewiesen wird.

3.7.2.5 Verbot von Selbstbeschränkungsmaßnahmen

1021 Art. 11.1(a) des Abkommens über Schutzmaßnahmen untersagte Notstandsmaßnahmen, die im Widerspruch zu Art. XIX GATT und des Abkommens standen. Was damit konkret angesprochen wurde, verdeutlicht Art. 11.1(b) des Schutzabkommens, nämlich die freiwilligen Ausfuhrbeschränkungen, die bilateralen Absatzabsprachen und sonstigen «ähnlichen ausfuhr- oder einfuhrseitigen Maßnahmen». Jede derartige zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO wirksame Maßnahme war mit Art. XIX GATT und dem Abkommen über Schutzmaßnahmen in Übereinstimmung zu bringen oder aufzuheben. Art. 11.2 des Abkommens ver-

868 Über die Abgrenzung zwischen ernsthafter und hauptsächlicher Schädigung («serious» and «major injury») vgl. *I.M. Destler*, (1992), S. 142.

869 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 480.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

langte zudem von den Vertragspartnern, innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der WTO dem Komitee für Schutzmaßnahmen zeitliche Angaben über die Abschaffung bestehender Maßnahmen einzureichen. Die Termine mussten so gestaffelt sein, dass innerhalb einer Frist von höchstens vier Jahren, d.h. bis Ende 1998, derartige Maßnahmen beseitigt oder in Einklang mit den WTO-Bestimmungen gebracht wurden.[870] Der Anhang des Abkommens enthielt die Ausnahme, die seinerzeit zwischen der damaligen EWG und Japan ausgehandelt wurde. Sie bezog sich auf die mengenmäßige Begrenzung des Imports von japanischen Personenwagen, Geländefahrzeugen, leichter Nutzfahrzeugen und leichter Lastwagen (bis zu 5 Tonnen). Diese Vereinbarung lief Ende 1999 aus.[871]

1022 Nicht staatliche Maßnahmen, die nach Inhalt und Absicht den staatlichen Selbstbeschränkungsabkommen gleichkommen, sollen von den WTO-Mitgliedern weder erlaubt noch unterstützt werden.

3.7.2.6 Stellung der Entwicklungsländer

1023 Nach **Art. 9** des Abkommens über Schutzmaßnahmen **dürfen keine Maßnahmen gegen Einfuhren aus Entwicklungsländern verhängt werden**. Diese Ausnahme **gilt nicht**, wenn die Importe aus einem Nicht-Industrieland **mehr als 3 Prozent der Einfuhren** der betreffenden Ware ausmachen oder die gesamten Einfuhren aus Ländern mit Anteilen von weniger als 3 Prozent zusammen **mehr als 9 Prozent der Gesamteinfuhr** der betreffenden Ware betragen. Zudem hat ein Entwicklungsland das Recht, die Gesamtdauer der von ihm verfügten Schutzmaßnahmen von acht auf zehn Jahre zu verlängern.

3.7.3 Die Verfahrensvorschriften

1024 Die Verfahrensvorschrift für das Ergreifen von Schutzmaßnahmen finden sich in den Art. 5 ff. des Abkommens über Schutzmaßnahmen. Grundsätzlich gilt, dass kein Land mengenmäßige Kürzungen vornehmen darf, die den Import unter die durchschnittliche Menge der letzten drei Jahre sinken lässt. Zudem enthält das Abkommen Bestimmungen über die bedingte Selektivität, die einzuhaltenden Fristen beim Ergreifen von Notstandsmaßnahmen sowie die Notifikation und die Konsultationen.

3.7.3.1 Bedingte Selektivität

1025 Wenn ein ernsthaft geschädigtes oder bedrohtes Land Schutzmaßnahmen in Form von **Kontingenten** verfügt, sind die Zuteilungen nach Art. 5.1 des Abkommens

870 «[…] vorbehaltlich von nicht mehr als einer bestimmten Maßnahme pro Mitglied, deren Dauer nicht über den 31. Dezember 1999 hinausgeht». Art. 11.2 des Abkommens über Schutzmaßnahmen.

871 Art. 11.2 des Abkommens über Schutzmaßnahmen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

möglichst so vorzunehmen, **dass die Anteile mengen- und wertmäßig den Lieferungen dieser Ware während eines früheren repräsentativen Zeitraums entsprechen**. Die Schutzmaßnahmen sollen nicht in einer länderdiskriminierenden Weise angewandt werden.[872]

1026 Falls nach Art. 5.2(b) des Abkommens ein Vertragspartner den Nachweis erbringen kann, dass die Einfuhr **einer Ware aus einem bestimmten Land** innerhalb eines repräsentativen Zeitraums im Vergleich zur Gesamteinfuhr dieser Ware **unverhältnismäßig stark zugenommen hat**, darf er von der in Art. 5.1 des Abkommens erwähnten Meistbegünstigungspflicht abweichen und länderspezifische Importkontingente verfügen. Das selektive Vorgehen ist **allein für eine ernsthafte Schädigung** und nicht für eine bloße Bedrohung vorgesehen. Zudem verlangt das Abkommen, dass vor dem Verhängen der selektiven Maßnahmen Konsultationen unter der Schirmherrschaft des Komitees zu führen sind und jedem betroffenen Mitgliedland ausreichend Gelegenheit geboten wird, über den Streitfall zu verhandeln und die bevorstehenden Maßnahmen zu prüfen. Die selektiven Maßnahmen **dürfen nur so lange eingesetzt werden, wie dies zur Verhinderung oder Beseitigung des ernsthaften Schadens notwendig ist** bzw. **maximal vier Jahre**. Eine Verlängerung ist im Gegensatz zu den übrigen Schutzmaßnahmen nicht erlaubt.

3.7.3.2 Vorläufigkeit und Dauer der Schutzmaßnahmen

1027 Liegt der Beweis vor, dass das Aufschieben von Maßnahmen **schwer gutzumachende Schäden im Importland** zur Folge hat, erlaubt Art. 6 des Abkommens **vorläufige Schutzmaßnahmen**. Die Geltungsdauer dieser Maßnahmen ist auf maximal 200 Tage begrenzt. Während dieser Zeit ist das ordentliche Verfahren (Konsultationen, Abklärung des Schadens und der Bedrohung) durchzuführen. Vorläufige Maßnahmen müssen in Form von Zollerhöhungen erfolgen. Es besteht eine Rückerstattungspflicht, falls das ordentliche Verfahren die ernsthafte Schädigung oder Bedrohung des einheimischen Wirtschaftszweigs durch erhöhte Einfuhren verneint. Die Dauer der vorläufigen Maßnahmen wird der Dauer der nachträglich verfügten ordentlichen Schutzmaßnahmen zugerechnet.

1028 Eine Schutzmaßnahme darf nach Art. 7 des Abkommens nur so lange gelten, als sie notwendig ist, zunächst aber nicht länger als vier Jahre. Wird die Weiterführung einer Maßnahme als erforderlich erachtet, ist eine **Verlängerung um weitere vier Jahre** möglich. Die Verschärfung der Maßnahmen während der Verlängerungszeit ist nicht gestattet.[873] Zur Wiederherstellung des früheren Handelszustandes sind die Maßnahmen mit einer Dauer von über einem Jahr sukzessive zu liberalisieren. Besondere Vorschriften enthält Art. 10 zu den Schutzmaßnahmen,

---

872 Zur Diskussion über die Meistbegünstigung in Art. XIX GATT vgl. *R. Senti* (1986), S. 242 ff.

873 Zur Praxis über die Verlängerung der Schutzmaßnahmen in der Zeit des GATT von 1948 bis 1994 vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 487.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die bereits vor dem Inkrafttreten der WTO bestanden haben. Diese Maßnahmen sind «spätestens acht Jahre nach dem Zeitpunkt, zu dem sie erstmalig angewendet wurden, oder fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens, je nachdem welcher Zeitpunkt der spätere ist», zu beenden.

3.7.3.3 Notifizierungspflicht und Konsultationen

Die Vertragsparteien sind nach Art. 12 des Schutzabkommens verpflichtet, dem Komitee für Schutzmaßnahmen folgende Ereignisse zu melden: (1) die Einleitung einer Untersuchung über ernsthafte oder drohende Schädigung, versehen mit einer entsprechenden Begründung, (2) die Feststellung einer ernsthaften oder drohenden Schädigung, die durch erhöhte Einfuhren verursacht wurde und (3) die getroffene Entscheidung über die Anwendung oder Verlängerung einer Schutzmaßnahme. **1029**

Bei der Feststellung einer ernsthaften oder drohenden Schädigung sind die entsprechenden Beweise, die genaue Beschreibung der Ware und der beabsichtigten Maßnahmen, das Datum der Einführung dieser Maßnahmen, die voraussichtliche Dauer der Maßnahmen sowie der Zeitplan der vorgesehenen Liberalisierung vorzulegen. Der GATT-Rat oder das Komitee für Schutzmaßnahmen können das Mitglied um zusätzliche Informationen ersuchen. **1030**

Jeder Vertragspartner, der Schutzmaßnahmen einzuführen beabsichtigt, ist verpflichtet, die davon betroffenen Handelspartner zu benachrichtigen und ihnen ausreichende Konsultationsgelegenheiten einzuräumen. Die Ergebnisse der Verhandlungen sind dem GATT-Rat mitzuteilen. **1031**

Dem Komitee ist auch die Einführung oder Änderung von nationalen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu melden, die sich auf die Notstandsmaßnahmen beziehen. Für die Notifizierung der nicht staatlichen Maßnahmen besteht eine Kann-Vorschrift. Vertrauliche Angaben sind von der Notifizierungspflicht ausgenommen. Eine jährliche Zusammenstellung der Notifizierungen findet sich im Jahresbericht des Komitees für Schutzmaßnahmen zuhanden des GATS-Rats.[874] **1032**

3.7.4 Ungelöste Probleme

Ungelöst sind bei der Schutzklausel vor allem **zwei Probleme**: die **Interpretation** der gegenwärtig geltenden **Be-stimmungen** und die Frage der **selektiven Anwendung der Schutzbestimmungen**. **1033**

Viele Kriterien, nach denen die Berechtigung von Schutzmaßnahmen beurteilt wird, sind quantitativ nicht eindeutig zuzuordnen und teilweise nicht messbar. **Wann ist beispielsweise eine Entwicklung nicht vorhersehbar?** Wann ist von **1034**

874 Z.B. im «Report of the Committee on Safeguards to the GATS-Council» vom 24.10. 2016, Anhänge 1 und 2.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer **erhöhten Einfuhr** die Rede? Wie sind **Schaden und Bedrohung festzustellen?** Dies sind Fragen, die nicht ohne weiteres nach objektiven Kriterien zu beantworten sind. Eine Entwicklung kann unvorhersehbar sein, wenn überraschend Konkurrenzgüter oder die gleichen Güter in unerwartet hohen Mengen eingeführt werden. Bei sensiblen Gütern kann bereits eine kleine Nachfrageänderung zu Schwierigkeiten führen, während bei anderen Gütern eine Nachfragesteigerung erst spürbar wird, wenn sie eine Wachstumsrate von 10 und mehr Prozent aufweist. Die gleichen Schwierigkeiten bietet die Definition der Begriffe Schaden und Bedrohung.

1035 Ein **kaum zu lösendes Problem** bleibt zweitens die **selektive Anwendung der Schutzbestimmungen**. Die gegenwärtige Minimallösung (die Beschränkung auf Schadenzufügung ohne Einbezug der Bedrohung, zeitliche Limitierung der Sanktionsbestimmungen und Komitee-Verfahren) befriedigt weder die Handelspartner, die für die Einführung der selektiven Maßnahmen eingetreten sind (z.B. die EU), noch die Vertragsparteien, die sich von Anfang an strikt gegen die Selektivität gewehrt haben (die Entwicklungsländer und die kleineren Industriestaaten). Ob die Selektivität in einer nächsten Handelsrunde eine Lockerung oder Verschärfung erfahren wird, hängt von den bis dahin gemachten Erfahrungen mit dem bestehenden Abkommen über Schutzmaßnahmen und der dann bestehenden Handelssituation ab.

3.8 Die allgemeinen Ausnahmen

3.8.1 Die Normstruktur

1036 Die Allgemeinen Ausnahmen in Art. XX wirken querschnittartig über alle Diskriminierungsverbote des GATT hinweg und sind gegebenenfalls mit spezifischen Ausnahmen zu diesen Verboten zu koordinieren. Eine Berufung auf Art. XX erfolgt regelmäßig in Zusammenhang mit Art. I (Meistbegünstigung), Art. III (Inländerbehandlung) und Art. XI (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen). Die Bezugnahme auf Art. XX hat dabei üblicherweise hilfsweisen Charakter:

- In erster Linie wird der Verstoß gegen ein Diskriminierungsverbot grundsätzlich bestritten.
- Nachrangig dazu wird – soweit möglich – das Vorliegen eines spezifischen Ausnahmetatbestandes geprüft.
- Wiederum nachrangig dazu wird auf Ausnahmetatbestände in Art. XX Bezug genommen.

1037 Art. XX enthält eine lange Auflistung von Ausnahmetatbeständen, von welchen in der Praxis aber nur zwei (lit b) und g)) eine konkrete Relevanz entfalten haben:

a) Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit;

b) Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen;

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

c) Maßnahmen für die Ein- oder Ausfuhr von Gold oder Silber;
d) Maßnahmen, die zur Anwendung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften erforderlich sind, welche nicht gegen dieses Abkommen verstoßen, einschließlich der Bestimmungen über die Durchführung der Zollvorschriften, über die Ausübung der nach Artikel II Absatz 4 und Artikel XVII gehandhabten Monopole, über den Schutz von Patenten, Warenzeichen und Urheberrechten sowie über die Verhinderung irreführender Praktiken;
e) Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren;
f) Maßnahmen zum Schutze nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert;
g) Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauches angewendet werden;
h) Maßnahmen zur Durchführung von Verpflichtungen im Rahmen eines zwischenstaatlichen Grundstoffabkommens, das bestimmten, den VERTRAGSPARTEIEN vorgelegten und von ihnen nicht abgelehnten Merkmalen entspricht oder das selbst den VERTRAGSPARTEIEN vorgelegt und von ihnen nicht abgelehnt wird;
i) Maßnahmen, die Beschränkungen der Ausfuhr inländischer Rohstoffe zur Folge haben, welche benötigt werden, um für eine Zeit, in der ihr Inlandspreis im Rahmen eines staatlichen Stabilisierungsplanes unter dem Weltmarktpreis gehalten wird, einem Zweig der inländischen verarbeitenden Industrie die erforderlichen Mengen dieser Rohstoffe zu sichern; derartige Beschränkungen dürfen jedoch keine Steigerung der Ausfuhr dieses inländischen Industriezweiges und keine Erhöhung des ihr gewährten Schutzes bewirken und auch nicht von den Bestimmungen dieses Abkommens über die Nicht-Diskriminierung abweichen;
j) Maßnahmen, die für den Erwerb oder die Verteilung von Waren wesentlich sind, an denen ein allgemeiner oder örtlicher Mangel besteht; diese Maßnahmen müssen jedoch dem Grundsatz entsprechen, dass allen Vertragsparteien ein angemessener Anteil an der internationalen Versorgung mit solchen Waren zusteht; sind diese Maßnahmen mit den anderen Bestimmungen dieses Abkommens nicht vereinbar, so müssen sie aufgehoben werden, sobald die Gründe für ihre Einführung nicht mehr bestehen. Die VERTRAGSPARTEIEN werden spätestens am 30. Juni 1960 prüfen, ob es notwendig ist, diesen Buchstaben beizubehalten.[875]

1038 **Zentrale Aufmerksamkeit** in Lehre und Praxis haben die Ausnahmen unter **lit. b) und g)** erlangt. Die übrigen Ausnahmen sind vielfach nur historisch zu erklären, wenngleich in den letzten Jahren versucht wurde, einzelne dieser Normen im Lichte neuer Wertvorstellungen mit Leben zu erfüllen.

875 Fettdruck von lit a) und g) durch den Verfasser.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1039 Dies gilt bspw. für die Ausnahme unter **Art. XX a) («Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit»)**. Ausnahmen dieser Art finden sich auch in den nationalen Rechtsordnungen, wobei der Begriff der «Sittlichkeit» weit zu interpretieren ist und sich nicht allein auf den Kampf gegen Pornographie beschränkt. Dieser kann vielmehr als Ausdruck der grundlegenden Wert- und Moralvorstellungen einer Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gesehen werden: *«[T]he term ‹public morals› denotes standards of right and wrong conduct maintained by or on behalf of a community or nation.»*[876] Dabei muss den nationalen Behörden ein gewisser Spielraum bei der Beurteilung dieses Begriffs gemäß den jeweiligen gesellschaftlichen Wertvorstellungen eingeräumt werden.[877] Diese Bestimmung würde sich damit eignen, Menschenrechts- und Sozialstandards zu verteidigen.[878] In der Praxis ist dies bislang aber nicht geschehen – primär auch aufgrund der Unbestimmtheit dieses Begriffs.

1040 Im Rahmen der Ausnahmebestimmungen im Dienstleistungsbereich haben sich aber die USA auf Art. XIV (a) («Schutz der öffentlichen Moral») berufen, um Online-Spiele zu untersagen (US – Gambling Services).[879] Prinzpiell hat der AB die Anwendbarkeit dieser Ausnahmebestimmung auf den Spielsektor aufgrund der hier gegebenen gesellschaftlichen Gefahren abgesegnet (im konkreten Fall allerdings auch eine nichtdiskriminierende Anwendung dieser Ausnahmeregelung verlangt).

1041 Gemäß **Art. XX (c)** können Maßnahmen betreffend die **Ein- oder Ausfuhr von Gold oder Silber** getroffen werden. Auch diese Bestimmung lässt sich nur historisch erklären: Diese Edelmetalle hatten in der nationalen und der internationalen Währungsordnung um die Mitte des 20. Jahrhunderts einen völlig anderen Stellenwert als dies heute der Fall ist.[880]

1042 **Art. XX (e)** erlaubt Einfuhrbeschränkungen für **Waren, die in Strafvollzugsanstalten hergestellt** worden sind. Diese Norm sollte ursprünglich vor unfairem Dumping schützen, wird jetzt aber auch als mögliche Grundlage für die Durchsetzung von Sozialstandards gesehen.

1043 Die Anwendung des Art. XX GATT erfolgt in einem dreistufigen Verfahren:

a) Zuerst wird ein in diesem Artikel enthaltenes Schutzziel bestimmt.

b) Die geplante Maßnahme muss (bei gesundheitspolizeilichen Maßnahmen) in Bezug auf das verfolgte Schutzziel notwendig **(necessary)** (wenngleich nicht

876 Vgl. das zuständige Panel in «US – Gambling» und der AB in «China – Audiovisual Services».

877 So der AB in «China – Audiovisual Services» (Nr. 7.759).

878 Vgl. *N. Wenzel*, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (2011), S. 483, der aber auch darauf hinweist, dass China in «Audiovisual Services» (WT/DS363/R) (2009) sich auf diese Norm berufen wollte, um damit Maßnahmen der Pressezensur zu rechtfertigen. Ibid.

879 US – Measures Affecting the Supply of Croß-Border Gambling and Betting Services, AB, WT/DS285/AB/R (2005).

880 Vgl. dazu auch *N. Matz-Lück*, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (2011), S. 524.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

unbedingt unabdingbar – «indispensable») erscheinen oder (bei Umweltschutzmaßnahmen) «in Zusammenhang mit dem Schutzziel stehen» **(relating to)**.

Es wird also bei gesundheitspolizeilichen und bei umweltschutzrechtlichen Maßnahmen eine unterschiedliche Rechtfertigungsintensität gefordert: der Anspruch an Maßnahmen im erstgenannten Bereich ist höher. **1044**

Im GATT-Recht waren ursprünglich solche Maßnahmen nur dann zulässig, wenn keine Alternative zur Verfügung stand.[881] Nunmehr wird eine komplexe Abwägung der Konsequenzen verlangt, die auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hinausläuft. Dabei ist u.a. Folgendes zu berücksichtigen: **1045**

- der Beitrag, den die geplante Maßnahme zum Schutz des betreffenden Gutes leisten kann;
- die Bedeutung des geschützten Gutes;
- die Auswirkung der Maßnahme auf den Handel.

Zuletzt wurden in *Brazil – Tyres (2008)* aber die **Anforderungen an den Notwendigkeitstest wieder erhöht**, wodurch die Rechtfertigung von gesundheitspolizeilichen Ausnahmen wieder erschwert wurde.[882] **1046**

Das *«relating to»* im Bereich der Umweltschutzmaßnahmen wird hingegen als *«primarily aimed at»* («hauptsächlich abzielend auf») verstanden.[883] **1047**

c) Zuletzt ist zu prüfen, ob die Anwendung der Maßnahme gegen das **Verbot des Rechtsmissbrauchs** verstoßen würde.

Diese «Schrankenschranke» ist im Vorspann des Art. XX, dem sog. *«chapeau»* zu finden. Danach dürfen die in diesem Artikel angeführten Maßnahmen nicht zu: **1048**

- einer willkürlichen oder
- ungerechtfertigten Diskriminierung bzw.
- zu einer verschleierten Handelsbeschränkung führen.

In dieser Bestimmung wird allgemein eine Verpflichtung zu einem Handeln nach Treu und Glauben gesehen. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass die Ausnahmen nach Art. XX zur Verfolgung legitimer Ziele und nicht zu protektionistischen Zwecken angerufen werden.[884] **1049**

Je bedeutender das geschützte Gut ist, desto notwendiger erscheinen Schutzmaßnahmen und desto einschneidender können diese ausfallen: **1050**

> «[D]etermination of whether a measure, which is not ‹indispensable›, may nevertheless be ‹necessary› within the contemplation of Article XX(d), involves in every case a process of weighin and balancing a series of factors which prominently include the contribution made by the compliance measure to the enforcement of the law or regu-

881 Vgl. *M. Panizzon* (2010), S. 225, unter Verweis auf den Panel-Bericht in Thailand – Cigarettes aus 1990.

882 *Ibid.*

883 *Ibid.*

884 Es geht hier somit um das Gleichgewicht der Rechte und Pflichte (balance of rights and obligations). So auch *T. Bender* (2010), in: M. Hilf/S. Oeter, 2010, S. 258.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lation at issue, the importance of the common interests or values protected by law or regulation, and the accompanying impact of the law or regulation on imports or exports».[885]

3.8.2 Der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen

1051 Zum Schutz der **Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen** ist nicht nur **Art. XX lit. b)** von Relevanz, sondern auch das **SPS-Abkommen**,[886] das primär zur Auslegung dieser Bestimmung im Rahmen der Uruguay-Runde angenommen worden ist sowie **Art. XX lit g)**.[887] Auf der praktischen Ebene lassen sich **Umweltschutzmaßnahmen** und Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen oft nur schwer trennen. Da aber die einschlägigen Regelungen im GATT/WTO-Recht teilweise abweichen, ist es durchaus von Relevanz, unter welcher Bestimmung die jeweiligen Maßnahmen von den WTO-Streitbeilegungsinstanzen geprüft werden.

1052 Der genannte **Schutzgegenstand wird weit definiert**: Was Tiere und Pflanzen anbelangt, umfasst er diese unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Wert, wobei der Begriff «Tiere» Fisch und Wild miteinschließt, der Begriff «Pflanzen» Wälder und wilde Vegetation.[888]

1053 Sowohl laut Art. XX lit b) als auch gemäß SPS-Abkommen müssen Maßnahmen in diesem Bereich «notwendig» sein, d.h. nach Maßgabe einer Güterabwägung sinnvoll und erforderlich sein und eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung[889] ausschließen.

1054 Grundsätzlich sollen alle Schutzmaßnahmen in diesem Bereich auf internationalen Standards beruhen. Werden Maßnahmen auf Standards gestützt, wie sie sich aus einschlägigen internationalen Abkommen ergeben, so gelten diese Maßnahmen ipso iure als vereinbar mit Art. XX GATT und dem SPS-Abkommen.[890]

1055 **Sonderregeln** gelten für den Fall, dass eine **Maßnahme nicht auf solche Standards gestützt** werden kann.

---

885 Vgl. Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R (2001), Abs. 164.

886 Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

887 Gemäß Art. 2 Abs. 4 stehen SPS-Maßnahmen, die dem SPS-Abkommen entsprechen, auch in Einklang mit Art. XX b).

888 Vgl. *P.T. Stoll/P. Strack* (2011), S. 505 f.

889 Siehe Art. 2 Abs. 3 SPS-Abkommen sowie den «chapeau» des Art. XX.

890 Art. 2 Abs. 4 SPS-Abkommen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

a) M können auch Maßnahmen anwenden, die auf höheren (nationalen) Standards beruhen, soweit sie eine **wissenschaftliche Begründung** vorlegen können, wobei dieser wissenschaftliche Nachweis «hinreichend» sein muss.[891]
b) Selbst **wissenschaftliche Mindermeinungen** können als Rechtfertigung für solche (nicht auf internationale Standards abstützbare) Maßnahmen dienen, soweit sie **«qualifizierten und anerkannten Quellen»** *(«qualified and respected sources»)* zuzuordnen sind.

Unklarheit besteht allerdings darüber, welche Voraussetzungen in Bezug auf diesen Nachweis gelten und in welchem Detailgrad die WTO-Streitbeilegungsinstanzen das mitgliedstaatliche Vorbringen überprüfen können. Mit anderen Worten: Soll sich der DSB den Vorbringen der M grundsätzlich fügen, den wissenschaftlichen Nachweis also im Allgemeinen anerkennen *(«deference»)* oder soll der DSB eigenständig diesen Nachweis überprüfen (und sich damit – wie Kritiker meinten – wie ein «World Science Court» gebärden)?[892] **1056**

c) **Vorläufige Schutzmaßnahmen** können gemäß Art. 5 Abs. 7 SPS-Abkommen auch dann eingeführt werden, wenn sowohl einschlägige Standards als auch ein hinreichender wissenschaftlicher Beleg über die Notwendigkeit fehlen, doch müssen sich die M in diesem Fall bemühen, entsprechende wissenschaftliche Informationen einzuholen. Ist der Nachweis negativ, sind diese Maßnahmen aufzuheben.[893]

Das SPS-Abkommen harmonisiert nicht unmittelbar die einschlägigen Standards und enthält auch keine explizite Verpflichtung dazu. In Art. 4 dieses Abkommens ist aber ein Mechanismus enthalten, der de facto erheblich zu einer solchen Harmonisierung beiträgt: **1057**

- Die Mitglieder erkennen wechselseitig ihre Standards an, wenn diese auf dasselbe Schutzniveau abzielen.
- Auf Ersuchen haben die Mitglieder in Konsultationen über die Aushandlung von Abkommen zur Anerkennung von Maßnahmen einzutreten.

---

891 EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Beef Hormones), AB WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (1998), Abs. 193.

892 Zu Beginn war die diesbezügliche Haltung der Streitbeilegungsinstanzen von «deference» gekennzeichnet (konkret im Beef Hormones-Fall), danach, im Japan – Apples – Fall (Japan – Measures Affecting the Importation of Apples, AB, WT/DS245/AB/R, 2003, Abs. 160–167) eher von der zweitgenannten Position. Vgl. dazu Trebilcock/Fishbein, 2008, 40.

893 Dabei dürfen solche provisorische Maßnahmen nicht so lange aufrechterhalten werden, bis der wissenschaftliche Nachweis ihrer Notwendig erbracht worden ist. Wie das zuständige Panel im EC – Biotech-Fall (EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291 [2006]), festgestellt hat, zwingen ergebnislose Studien zur Aufhebung der Maßnahme.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.9 Die Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit

1058 Art. XXI GATT über die erlaubten Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit geht auf Art. 99 der Havanna-Charta zurück. Die Havanna-Charta gewährte allgemeine Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit, zum Schutz des Handels mit Kriegsmaterial, zum Abschluss von Sicherheitsbündnissen, zur Durchführung einzelner Länderabkommen, zur Regelung bestehender Friedensverträge aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs sowie zu Sonderregelungen für UNO-Treuhandschaften.[894] Bei der Übernahme der Bestimmungen der Havanna-Charta in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen stand das Ausmaß der Ausnahmen zur Diskussion. Eine zu extensive Interpretation der Sicherheitsbestimmungen wäre vermutlich mit der Gefahr protektionistischer Handelsmaßnahmen unter dem Deckmantel der Sicherheit verbunden gewesen. Eine zu restriktive Auslegung hätte dagegen die Vertragsparteien nicht davon abgehalten, trotzdem Sicherheitsvorkehrungen zu ergreifen. Der heute geltende Vertragstext von Art. XXI GATT ist ein Kompromiss zwischen den damals vorgetragenen Standpunkten.[895] Art. XXI GATT findet sich fast wortgleich in Art. XIV^{bis} des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens, mit der Ergänzung, dass die Einführung und Aufhebung der Vorschriften dem GATS-Rat zu melden sind.

3.9.1 Die Ausnahmebestimmungen im Einzelnen

1059 Art. XXI des GATT erwähnt drei Bereiche sicherheitspolitischer Ausnahmen:

- Ausnahmen bei der Informationspflicht gemäß Art. XXI(a) GATT: Eine Vertragspartei darf Informationen und Auskünfte gegenüber anderen Vertragsparteien zurückhalten, wenn deren Preisgabe ihren wesentlichen sicherheitspolitischen Interessen zuwiderläuft. Ob und in welchem Maße die Weitergabe von Informationen und Auskünften den eigenen Sicherheitsinteressen schadet, entscheiden die Vertragspartner in eigener Verantwortung.
- Notwendige Ausnahmen nach Art. XXI(b)(i), (ii) und (iii) GATT zum Schutz der landeseigenen Sicherheit: Die Frage der Notwendigkeit liegt im Ermessen der Vertragspartei. Das Abkommen zählt an dieser Stelle drei Maßnahmenbereiche auf: (1) Maßnahmen in Bezug auf spaltbare Stoffe oder Rohstoffe, aus denen diese erzeugt werden, (2) Maßnahmen, die den Handel mit Kriegsmaterial oder die Truppenversorgung mit anderen Waren betreffen, und (3) Maßnahmen in Krisen- und Notzeiten.
- Verpflichtungen gemäß Art. XXI(c) GATT gegenüber der UNO zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit.

---

894 Anlage M der Havanna-Charta über die besonderen Bestimmungen für Indien und Pakistan.

895 Über die Argumente für und wider eine extensive bzw. restriktive Interpretation von Art. XXI GATT vgl. GATT (1994), Analy-tical Index, Genf, S. 554.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1060 Art. XXI GATT führte in der GATT-Geschichte immer wieder zu Auseinandersetzungen. Bekannt ist der Handelsstreit 1949 zwischen der damaligen Tschechoslowakei und den USA. Die Tschechoslowakei bezichtigte die USA des Verstoßes gegen Art. I und XIII GATT (Meistbegünstigung und nichttarifäre Handelshemmnisse), weil die tschechoslowakischen Handelsfirmen im Rahmen des *«European Recovery Program»* wegen der im Vergleich zu den OECE-Staaten erschwerten Exportlizenzverfahren benachteiligt waren. Die USA rechtfertigten die unterschiedliche Behandlung der Tschechoslowakei mit Art. XXI GATT. Bei den Exportgütern der USA handle es sich um Produkte, die auch für militärische Zwecke verwendet werden könnten, was sie zu entsprechenden Restriktionen ermächtige.[896] Auf Art. XXI GATT bezogen sich unter anderem auch Ghana im Jahr 1961 beim Boykott Portugals,[897] die USA im Jahr 1962 beim Handelsembargo gegenüber Kuba,[898] Schweden im Jahr 1975 mit den Schuhimportquoten,[899] die EG, Australien und Kanada im Jahr 1982 bei den Boykotten gegen Argentinien (Falklandkrieg)[900] und die EG im Jahr 1991 beim Handelsembargo gegen Jugoslawien.[901]

1061 Als Reaktion auf die im Zusammenhang mit dem Falklandkrieg von der EG, Australien und Kanada gegen Argentinien ergriffenen Maßnahmen verlangte Argentinien in Genf eine klärende Interpretation des Art. XXI GATT. Nach informellen Gesprächen an der 38. Session des GATT stellten die VERTRAGSPARTEIEN in der *«Decision Concerning Article XXI of the General Agreement»* fest, dass Art. XXI GATT in der Tat eine große Unsicherheit für den internationalen Handel darstelle und die Interessen der Vertragspartner tangiere. Insofern sei eine gegenseitige Information unter den betroffenen Staaten wünschenswert.[902] Die von Argentinien gestellte Zusatzfrage, ob Gegenmaßnahmen allein von den direkt beteiligten Staaten (im Falklandkrieg allein von Großbritannien) oder von einem Kollektiv (z.B. den Mitgliedstaaten einer Zollunion) ergriffen werden dürften,

---

896 GATT (1952), BISD Vol. II, S. 28.

897 Ghana boykottierte Portugal, weil Portugal Angola unterstützte und Angola im Urteil Ghanas eine potenzielle Gefahr für den Kontinent Afrika darstellte. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 554.

898 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 559; vgl. auch Meng, Werner (1997), Extraterritoriale Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, H. 14, S. 423 ff. (mit entsprechenden Literaturhinweisen).

899 Schweden betrachtete die Quotenbewirtschaftung der Schuhimporte als Teil der Sicherheitspolitik. Die Quoten wurden nach zwei Jahren aufgehoben. Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 557.

900 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 557.

901 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 558.

902 Bei dieser Feststellung ist es bis heute geblieben. Vgl. Text der «Decision Concerning Article XXI of the General Agreement» in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 559.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

blieb unbeantwortet. Der GATT-Rat hielt lediglich fest, dass die Frage offen und auf der Tagesordnung belassen werde.[903] Seither ist dieses Problem zwar wiederholt erörtert, aber nicht abschließend behandelt worden.

3.9.2 Art. XXI aus der Sicht der Politik

1062 Art. XXI GATT ist in begrifflicher Hinsicht derart unbestimmt und in Bezug auf die Anwendung so stark dem Ermessen der einzelnen Vertragspartner überlassen, dass er keinen Beitrag zu einem freien und offenen Weltmarkt leistet. In allen bisherigen Streitverfahren bestätigte das GATT, «every country must be the judge in the last resort on questions relating to its own security».[904]

1063 Aus heutiger Sicht ist anzunehmen, dass die mächtigen Handelsländer nicht bereit sind, in der Sicherheitspolitik auf die Souveränitätsrechte zu verzichten, unabhängig davon, ob diese Ausnahmen im GATT aufgeführt werden oder nicht: *«Whether explicitly provided or not, most States would probably exercise exceptions such as those stated in Art. XXI.»*[905] Damit wird, wie *Werner Meng* sagt, eine schwierige Rechtsfrage aufgeworfen: Erlauben Art. XXI GATT und der fast gleichlautende Art. XIV^{bis} GATS den Vertragsparteien, «in Kriegszeiten oder bei sonstigen ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen» Maßnahmen zu treffen, die von den Grundsätzen des WTO-Vertragswerks abweichen? Sind die Vertragspartnerstaaten der WTO in ihrer Außenhandelspolitik in Kriegs- und Notzeiten völlig frei? Darf das WTO-Panel wenigstens die Plausibilität der Argumente getroffener Maßnahmen überprüfen, eventuell in Abwesenheit und ohne Zustimmung des Partners, der die Vorschriften zu treffen beabsichtigt oder getroffen hat?[906]

1064 Die Fragen, ob und in welchem Maße sicherheitspolitisch begründete Sanktionen letztlich auch wirtschaftlich wirksam, politisch klug und moralisch vertretbar sind, gaben immer wieder Anlass zu Auseinandersetzungen und werden sicher auch in Zukunft weitere Diskussionen auslösen.[907]

---

903 GATT (1982), FOCUS, Newsletter Nr. 14, Genf, S. 4.

904 Handelsstreit zwischen der Tschechoslowakei und den USA. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 554.

905 *J.H. Jackson* (1969), S. 748.

906 Was es heißt, einen «mächtigen» Partner in Abwesenheit zu verurteilen, hat der Internationale Gerichtshof in Den Haag im Jahr 1986 erfahren: Nach dem für die USA negativen Ausgang des Nicaragua-Falls («Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua»), Nicaragua v. US, International Court of Justice, Reports 1986, 14, kündigten die USA ihre generelle Unterwerfung unter die Jurisdiktion des Gerichtshofs auf. Vgl. *W. Meng* (1997), S. 428.

907 Eine sorgfältige Aufarbeitung der Literatur findet sich bei *M.J. Hahn* (1996), Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, Berlin u.a.; *R.W. McGee* (1998) S. 139 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.10 Die Integrationsbestimmungen

Wie kaum in einem anderen Bereich der Welthandelsordnung **vermengen sich Wirtschaft und Politik** so sehr wie **in der Integrationspolitik**. So war beispielsweise das erklärte Ziel der Montanunion von 1952 (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS) die Sicherstellung des Weltfriedens, die Überwindung «Jahrhunderte alter Rivalitäten» und die Vermeidung «blutiger Auseinandersetzungen». Es folgen Bestimmungen über Wirtschafts-, Sozial-, Finanz-, Investitions- und Kartellfragen.[908] Die Nordamerikanische Freihandelsassoziation *(North American Free Trade Association, NAFTA, 1994–2020, nunmehr USMCA)* spricht hingegen ausschließlich von der Beseitigung der Zollschranken, der Intensivierung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs, der Verbesserung der gegenseitigen Investitionsmöglichkeiten und dem Schutz der geistigen Eigentumsrechte. Trotzdem sind sich alle drei Vertragsparteien der NAFTA ihres obersten Ziels der politischen Stabilität des nordamerikanischen Kontinents bewusst.[909] Zu diesem Ineinandergreifen von Wirtschaft und Politik kommt hinzu, dass sich die Integrationsprozesse seit Jahren wandeln und fortschreiben. Ursprünglich bezogen sie sich fast ausschließlich auf den Abbau und die Vereinheitlichung der Zollschranken. Gegenstand der heutigen Zusammenschlüsse sind neben der Zollreduktion die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse, die Liberalisierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungen, die Öffnung der Finanz-, Investitions- und Kommunikationsmärkte, die Vergemeinschaftung der Fiskal-, Arbeits- und Sozialpolitik sowie die politische Abstimmung gegenüber Drittstaaten. Besonders deutlich zeigt sich dieser Wandel in der EU. Mit dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 ist aus der seinerzeitigen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern eine europäische Union entstanden, analog zum Wandel eines Staatenbundes zu einem Bundestaat auf nationaler Ebene.[910] Die europäische Integration ist weit über das hinausgewachsen, was *Jacob Viner* und *Richard Lipsy* sowie das GATT der 1940er- und 1950er-Jahre unter wirtschaftspolitischer Integration verstanden haben.[911] **1065**

Die nachstehenden Ausführungen weisen in einem ersten Abschnitt auf die Entstehung der GATT-Integrationsbestimmungen hin. Die Abschnitte zwei und drei handeln von der handelspolitischen Bedeutung der heutigen Integrationsräume und den in den verschiedenen WTO-Abkommen bestehenden Integrationsbestimmungen. Abschließend wird auf die aktuellen Reformvorschläge und auf anstehende Probleme eingegangen. **1066**

908 Vgl. Präambel und Vertragstext der EGKS.

909 Vgl. NAFTA-Vertrag, Allgemeiner Teil, Art. 102.

910 Vgl. Art. 3 EUV (Ziele der Union).

911 Vgl. *J. Viner* (1950), S. 41 ff.; *R.G. Lipsey* (1960), S. 496 ff. Beide Beiträge veröffentlicht in: *J.M. Letiche* (1992), S. 191 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.10.1 Das Entstehen der GATT-Integrationsbestimmungen

1067 Die von den USA 1945 in Abschnitt C, Kap. III, Sec. B, Ziff.1 der «Proposals» vorgeschlagene Welthandelsordnung hat die Bildung von Zollunionen unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.[912] So darf gemäß Statutenentwurf der Internationalen Handelsorganisation eine Zollunion nicht mit einer Zollerhöhung für Drittstaaten einhergehen. Auch hat die Zollunion grundsätzlich annähernd den gesamten Handel zu erfassen. Es ist nicht erlaubt, sich auf einzelne Produkte oder Produktgruppen zu beschränken. Diese Bedingungen gingen in ihrer ursprünglichen Form als Art. 44 in die Havanna-Charta und als Art. XXIV in das GATT ein. Sprechen die «Proposals» grundsätzlich vom Abbau der bestehenden Zölle und der Aufhebung der Präferenzen, hält die «Suggested Charter» von 1946 in den Art. 8.2 und 18 fest, dass die Handelsvorteile, die vor dem 1. Juli 1939 im Rahmen eines Protektorats- oder Souveränitätsverhältnisses zugestanden wurden, Drittländern nicht gewährt werden müssen.

1068 Die «historischen Präferenzen» und die nachträglich den Entwicklungsländern gewährten Vorteile weckten bei den Verhandlungspartnern der Havanna-Verhandlungen das Verlangen nach ähnlichen Vorteilen und führten schließlich in der Havanna-Charta, Kapitel IV Art. 44, zur Ermächtigung, dass unter bestimmten Bedingen neben den Zollunionen auch Freihandelszonen geschaffen werden dürfen. Die in der Havanna-Charta vereinbarten Freihandelsabkommens-Bestimmungen sind in der ersten GATT-Revision vom 24. März 1948 von Art. XXIV GATT übernommen worden.

1069 Bei der Ausarbeitung der Havanna-Charta und des GATT ging es um die Weiterführung der damals bereits bestehenden Zollunionen und Präferenzabkommen (auch «historische Präferenzen» genannt). Es handelte sich um die in Art. I.2(a) bis (d) GATT und in den Anhängen A bis D des GATT aufgeführten Commonwealth-Beziehungen Großbritanniens (Anhang A GATT), die Präferenzabkommen der Französischen Union, der Zollunion Benelux, der USA und Chiles (Anhänge B bis E GATT), die Präferenzen der USA gegenüber Kuba (Art. I.2(c) GATT) und die Präferenzen zwischen Palästina und Jordanien (Anhang F GATT).[913] Die meisten damaligen Präferenzen und Ausnahmen – in der Literatur als **«historische» Präferenzen** oder «Großvaterklauseln» bezeichnet – bestehen heute in ihrer damaligen Form nicht mehr, teils weil sich das politische Umfeld verändert hat, teils weil sie durch neue Zusammenschlüsse ersetzt wurden.[914]

---

912 US Department of State (1945), Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publication 2411, November, Washington DC, Sec. H.2.

913 Im ursprünglichen GATT werden auch einzelne Maximal-Margen für bestehende Präferenzen aufgeführt. Vgl. Anhang G des GATT.

914 Eine ausführliche Darstellung der «historischen» Präferenzen findet sich in: *J.H. Jackson* (1969), S. 264 ff. Zum Entstehen der heute geltenden GATT-Freihandelsabkommen vgl. *R. Senti* (2022), S. 98 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Der frühere Vertragstext des Art. XXIV GATT ist bis heute unverändert geblieben.[915] Im Verlauf der Uruguay-Runde weiteten sich die Integrationsbestimmungen vom Güter- auf den Dienstleistungsbereich aus. Die Vereinbarung über die Auslegung des Art. XXIV des GATT («Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT») wurde am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Am 6. Februar 1996 folgte die Errichtung eines Ausschusses über regionale Handelsvereinbarungen, auch «Regionalausschuss» genannt («Committee on Regional Agreements»), dessen Verfahrensordnung am 2. Oktober 1996 beschlossen wurde.[916] **1070**

Art. XXIV GATT und **Art. V und V^{bis} GATS**, die **Vereinbarung über die Auslegung der GATT-Bestimmungen 1994** sowie der **Entscheid über die Errichtung des Regionalausschusses 1996** und dessen Verfahrensregeln bilden die rechtliche Grundlage der aktuellen WTO-Integrationsordnung.[917] Mit dieser Vertragsänderung ist eine Neuerung in die GATT-Welthandelsordnung eingegangen, der anfänglich wenig Beachtung geschenkt wurde, die aber im Verlauf der Jahre zu einer echten Bedrohung der geltenden Welthandelsordnung geworden ist.[918] Die gegenwärtige WTO-Ordnung unterscheidet somit zwischen Zollunion und Freihandelszone. Anstelle von Freihandelszone ist auch von Zollgemeinschaft oder präferenzieller Vereinbarung die Rede. Die Zollunion verfügt über einen zollfreien Handel für alle Güter zwischen den Partnern der Union und einen für alle Mitglieder der Union einheitlichen Aussenzolltarif. Im Gegensatz zur Union beschränkt sich der zollfreie Handel innerhalb der Freihandelszone allein auf den Handel mit Ursprungsprodukten der Abkommensmitglieder. Gegenüber Drittpartnern behalten die Staaten der Freihandelszone ihren eigenen Zolltarif bei. **Zollunion** und **Freihandelszone** sind Zollabkommen. In jüngster Zeit gewinnen die sogenannten **«Wirtschaftlichen Partnerschaften»** *(«Economic Partnership Agreements», EPAs)* an Bedeutung. Die Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen reichen über die Zollvereinbarungen hinaus und beinhalten auch Vereinbarungen über Maßnahmen an und hinter der Grenze der teilnehmenden Partner, wie zum Beispiel die Zusammenarbeit bei der Grenzabfertigung der Güter und Dienstleistungen, die Regelung der Investitionspolitik sowie des Kapital- und Zahlungsverkehrs, die Vergemeinschaftung der Wettbewerbsfragen usw.[919] **1071**

915 Über die vorgenommenen Änderungen vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 578, Anm. 18.

916 Zur Verfahrensordnung sowie zu den Prüfergebnissen des ersten Jahrzehnts (bis zur Einrichtung eines eigenen provisorischen Transparenzmechanismus für Regionalabkommen im Jahr 2006) vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/historical_background_rta_e.htm (April 2024).

917 Zur Rolle der Transparenz bei der Sicherung der Funktionsfähigkeit der WTO-Ordnung vgl. *P. Hilpold* (1999).

918 US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC, Art. 33.

919 Zur begrifflichen Abgrenzung der regionalen Integrationsabkommen vgl. *R. Senti* (2013), S. 1 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3.10.2 Die weltwirtschaftliche Bedeutung der Integrationsräume[920]

1072 Zählte das GATT in seinen ersten Jahren einige wenige Zollabkommen, **beteiligen sich heute die meisten der 166 WTO-Mitglieder an einem oder mehreren regionalen Integrationsvereinbarungen**. Bis Anfang 2024 sind dem GATT und der WTO insgesamt über 600 regionale Integrationsabkommen notifiziert worden. Davon stehen zurzeit knapp 500 Abkommen in Kraft. Über die Hälfte der notifizierten Vereinbarungen bezieht sich auf den Güterhandel, knapp ein Drittel auf den Handel mit Dienstleistungen und der Rest auf Präferenzvereinbarungen zugunsten der Entwicklungsländer. Von den in Kraft stehenden Abkommen handelt es sich bei gut zehn Abkommen um Zollunionen. Die restlichen Vereinbarungen sind in Form von Freihandelszonen, Wirtschaftlichen Partnerschaften und Präferenzabkommen abgeschlossen worden.

1073 Die zahlenmäßige Entwicklung der Abkommen zeigt zwar die in den letzten Jahren stark wachsende Vernetzung zwischen den einzelnen Handelspartnern, sagt aber über das handelspolitische Gewicht der Handelsabkommen wenig aus. Handelspolitisch bedeutsame Integrationsabkommen sind zurzeit die Europäische Union (EU), das Abkommen zwischen den USA, Mexiko und Kanada (USMCA), das Abkommen zwischen der EU und Kanada (CETA, noch nicht ratifiziert) sowie das ASEAN-China-Freihandelsabkommen. Diese vier Integrationsräume decken an die 70 Prozent des weltweiten Welthandels mit industriellen und gewerblichen Gütern ab. Die restlichen 30 Prozent des Welthandels dieser Produkte verteilen sich auf die übrigen mehreren hundert Integrationsabkommen.

1074 Die Anzahl der Abkommen und deren Welthandelsanteile sind das eine. Die andere Frage ist, welche Handelserleichterungen die einzelnen Abkommen ihren Partnern bringen, welche Zugeständnisse sich die Partner gegenseitig gewähren. Gemäß einer WTO-Studie aus dem Jahr **2008** waren damals **rund 50 Prozent der gehandelten Güter der Industrie und des Gewerbes bereits zollfrei**. Inzwischen ist der Anteil der zollfreien Güter am Total des Welthandels weiter angestiegen.

1075 **Keine oder nur bescheidene Zollzugeständnisse gewähren sich die Vertragspartner auf Agrarprodukten, Lebensmitteln, Bekleidung, Textilien, Leder- und Gummiwaren** (Taschen und Schuhen). Das heißt, die Zollvorteile der aktuellen Freihandelsabkommen beschränken sich weitestgehend auf Handelsgüter, die dank der bisherigen Zollsenkungen im Rahmen des GATT beziehungsweise der WTO bereits zollfrei sind oder niedrige Zölle verzeichnen.

---

920 Die Rz. 1072–1086 basieren auf: *R. Senti* (2016), Die geltende Welthandelsordnung im Spiegel der regionalen Integrationsabkommen (Vortrag, gehalten am Kongress «Dimensionen und Perspektiven einer Weltgesellschaft?», Universität Hildesheim, 6.–8.10.2016), sowie: *R. Senti* (2017), Das Freihandelsabkommen, ein schillerndes Instrument der Außenhandelspolitik, in: NZZ vom 19.1.2017, S. 10. Zu den statistischen Unterlagen vgl. auch https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (Juli 2017).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Eine größere Bedeutung kommt den Abkommen bei den nichttarifären Handelshemmnissen zu. Wenn es den Parteien gelingt, die unterschiedlichen Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften sowie die Dumping- und Subventionsspannen aufeinander abzustimmen oder gegenseitig anzuerkennen, die Mehrfach-Registrierungen zu verhindern, die Grenzkontrollen zu vereinfachen, die gegenseitigen Investitionen zu sichern und den Arbeitsmarkt zu öffnen, so sind diese Vereinfachungen für die Vertragspartner von großem Vorteil und für die nicht beteiligten Drittpartner von spürbarem Nachteil. Die Benachteiligung ergibt sich für die Drittpartner dadurch, dass sie aufgrund der Nichtbeachtung des Meistbegünstigungsprinzips an den Vorteilen der Freihandelsabkommen nicht teilhaben.[921] **1076**

3.10.3 Die geltenden WTO-Bestimmungen

Die Integrationsbestimmungen der WTO finden sich in Art. XXIV GATT, in der dazu gehörenden Vereinbarung über die Auslegung des Artikels sowie in Art. V und V^{bis} GATS. **1077**

3.10.3.1 Zielsetzung

Nach Art. XXIV.4 GATT ist das von der WTO angestrebte Ziel, über die Förderung der wirtschaftlichen Integration «eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen». Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die Schaffung von Integrationsräumen keine zusätzlichen Handelsschranken setzt und zu keiner Umleitung der Handelsströme führt («trade diversion effect»). Würden keine zusätzlichen Handelsschranken gesetzt, so *Arthur Dunkel* und *Balz Eberhard*, könne «die wirtschaftliche Integration als Befreiung des Handels anerkannt und gewissermaßen als Vorleistung für eine künftige weltweite Handelsliberalisierung zugelassen» werden.[922] In der Regel kommt es indessen zu einer Handelsumleitung, wenn Abkommenspartner auf Grund der Zollfreiheit gegenüber Nicht-Integrationspartner begünstigt werden. Aus heutiger Sicht ist indessen anzufügen, dass der jahrzehntelange Abbau der Zölle im Rahmen des GATT, bzw. der WTO, zur Folge hat, dass gegenwärtig der zollbedingten Handelsumleitung (ausgenommen im Handel mit Agrarprodukten) nur mehr geringe Bedeutung zukommt. **1078**

3.10.3.2 Die drei Voraussetzungen

Nach Art. XXIV.4 GATT erkennen die Vertragsparteien an, «dass es wünschenswert ist, durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der teilnehmenden Länder eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen». Art. XXIV.5 GATT schließt mit «dementsprechend» («accordingly») **1079**

921 Zur Bedeutung der Integrationszonen vgl. *R. Senti* (2022), S. 87 ff.

922 *A. Dunkel/E. Balz* (1975), S. 58.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

unmittelbar an die Vorziffer an und stellt mit diesem Bezug auf den freien und marktoffenen Handel klar, dass die Schaffung von Integrationsräumen mit den allgemeinen Regeln des GATT übereinstimmen muss. Um diesem Erfordernis nachzukommen, sind gemäß GATT **drei Voraussetzungen** zu erfüllen: die **Nichtanhebung der Zölle und Handelsschranken gegenüber Drittstaaten**, die Anwendung der Integrationsvereinbarung auf **annähernd den gesamten Handel** und die **Notifizierung der Integration**.

1080 Erstens, die Bildung einer Zollunion oder Zollgemeinschaft darf für Drittstaaten der WTO **nicht** mit zusätzlichen Zöllen oder Handelsschranken verbunden sein, die **in ihrer Gesamtheit höher oder einschränkender sind als die allgemeine Belastung vor der Schaffung der Zollunion** oder Zollgemeinschaft. Die jahrzehntelang offene Frage, ob unter «Gesamtheit» und «allgemeiner Belastung» der arithmetische Durchschnitt aller Zollpositionen oder die Zollbelastung eines einzelnen Produkts zu verstehen ist,[923] wurde während der Uruguay-Runde dahin beantwortet, dass «Gesamtheit» die «Gesamtbewertung der gewogenen Zollsätze und eingeforderten Zölle (collected duties)» bedeute. Diese Bewertung müsse auf Einfuhrstatistiken abstellen, die für einen «vorangehenden repräsentativen Zeitraum» auf der Grundlage von Tariflinien mit Werten und Mengen erhoben werden.[924] Der Gradmesser der gesamten Zollbelastung ist das Verhältnis zwischen dem gesamten Importwert und den tatsächlichen Zolleinnahmen.[925] Ziff. 2 der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XXIV GATT räumt in diesem Zusammenhang ein, eine Gesamtbelastung des Handels durch nichttarifäre Handelshemmnisse wie beispielsweise mengenmäßige Handelsschranken sei jedoch nur schwer zu berechnen und erfordere die Prüfung individueller Sachverhalte.

1081 Zweitens, die Integration hat gemäß Art. XXIV.8 GATT **«annähernd den gesamten Handel»** *(«substantially all the trade»)* der teilnehmenden Gebiete der Zollunion oder der Zollgemeinschaft abzudecken. Die Formulierung «annähernd der gesamte Handel» ist relativ unbestimmt. In der seinerzeitigen Diskussion über die Anerkennung der EWG verlangten einzelne Vertragspartner des GATT, von annähernd dem gesamten Handel könne nur bei rund 80 Prozent des Handels die Rede sein.[926] Andere Meinungen gingen dahin, jede Zollvereinbarung habe nach ihren Verdiensten («merits») beurteilt zu werden. Daher sei es nicht angebracht, einen festen Prozentsatz des erfassten Handelsanteils zu bestimmen.[927]

---

923 Die Meinungsverschiedenheiten gehen bis auf die Londoner Konferenz 1946 des Vorbereitungsausschusses zurück. Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 747.

924 Vgl. Ziff. 2 der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XXIV des GATT.

925 Diese Methode birgt die Gefahr in sich, dass Prohibitivzölle (Zölle, die den Import unterbinden und daher zu keinen Zolleinnahmen führen) statistisch nicht berücksichtigt werden.

926 GATT (1958), BISD 6th S, S. 99.

927 GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 766 sowie *P. Hilpold* (2003).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Formulierung «annähernd der gesamte Handel» ist «offen». Warum soll eine Diskriminierung im GATT verboten sein, um in den Worten von *Kenneth W. Dam* zu sprechen, außer sie betrage 100 Prozent?[928] Nach *Frieder Roessler* rechtfertigt sich die Formulierung «annähernd der gesamte Handel» aufgrund folgender Überlegungen: Zum einen habe diese Bedingung eine binnenpolitische Funktion. Sie verunmögliche oder erschwere die Forderung einzelner *«pressure groups»* nach selektiven präferenziellen Importzugeständnissen an ihre Regierungen. Die Bedingung des «annähernd gesamten Handels» verhindere eine zusätzliche binnenpolitisch geforderte Handelsumleitung. Zum anderen reduziere diese Integrationsvoraussetzung die Zahl der Zusammenschlüsse und damit das Ausmaß der Abweichungen des Welthandels vom Prinzip der gegenseitigen Nichtdiskriminierung. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass die politische Kraft der den «annähernd gesamten Handel» abdeckenden Integrationsräume groß ist. Das GATT müsse Zugeständnisse machen, wollte es nicht Gefahr laufen, diese Partner zu verlieren. «Annähernd der gesamte Handel» sei deshalb ein Kriterium zur Unterscheidung von politisch unvermeidbaren Verletzungen der Meistbegünstigungspflicht und politisch nicht relevanten Zusammenschlüssen. Es weise auf jenen Grenzbereich hin, in dem wirtschaftliche Überlegungen den politischen Erfordernissen unterzuordnen seien.[929] Die Uruguay-Runde ist auf die Frage des «annähernd gesamten Handels» nicht eingetreten. **1082**

Drittens, *«[a]lle gemäß Art. XXIV.7(a) ergangenen Notifikationen werden von einer Arbeitsgruppe im Lichte der einschlägigen Bestimmungen des GATT 1994 und des Abs. 1 dieser Vereinbarung geprüft»*.[930] Je nach Handelsbereich sind folgende Dienststellen anzugehen: Im Güterhandel zwischen den Industriestaaten ist eine geplante Zollvereinbarung dem GATT-Rat mitzuteilen, der den Antrag an den Ausschuss für Regionale Abkommen («Committee on Regional Trade Agreements» CRTA) weiterleitet. Der vom CRTA verfasste Bericht geht an den GATT-Rat zurück. Bei den Dienstleistungen ist ein Zusammenschluss gemäß Art. V.7(a) GATS dem GATS-Rat zu melden. Es steht dem GATS-Rat frei, die Überprüfung selber vorzunehmen oder zur Berichterstattung an den CRTA weiterzuleiten. Handelt es sich um Präferenzvereinbarungen zugunsten der Entwicklungsländer, sind die vorgesehenen Präferenzen dem Ausschuss für Handel und Entwicklung *(«Committee on Trade and Development», CTD)* vorzulegen, der die Überprüfung selber vornimmt oder diese an den CRTA delegiert. **1083**

928 *K.W. Dam* (1970), S. 289. Gleicher Meinung ist *F.A. Haight*: Das Integrationskonzept des GATT sei unlogisch. Die Tatsache nämlich, dass eine partielle Präferenzierung schlecht sei, sich aber verbessere, je mehr sie sich auf «annähernd den ganzen Handel» ausweite und sich einem alles umfassenden Präferenzsystem nähere, sei absurd. *F.A. Haight* (1972), S. 398.

929 *F. Roessler* (1992), S. 5 f.

930 Art. XXIV:7 der Vereinbarung über die Auslegung des Art. XXIV GATT.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1084 Welche Auskünfte der WTO zu übermitteln sind, hält Art. XXIV.7 GATT sowie die 1993 von Ministern veröffentlichte Liste der zu notifizierenden Sachverhalte fest.[931]

1085 Gemäß Ziff. 2 Integrationsvereinbarung 1994 stützt sich die Beurteilung der in Art. XXIV.5(a) und (b) GATT angesprochenen Belastung durch Zölle und andere Handelsvorschriften vor und nach der Bildung eines Zollabkommens «auf die Gesamtbewertung der gewogenen Zollsätze und eingehobenen Zölle».

1086 In den vielen Jahren ist das GATT bzw. die WTO ein einziges Mal in der Lage gewesen, eine Integration, die Zollunion Tschechien-Slowakei, abschließend zu beurteilen.[932] In allen übrigen Fällen liegt kein Entscheid vor, teils, weil sich die Parteien nicht auf einen gemeinsamen Bericht einigen konnten, oder, was die Regel ist, weil die Notifizierungen nicht rechtzeitig eingereicht wurden. Fast 90 Prozent der Notifizierungen im Güterhandel und über 90 Prozent im Dienstleistungsbereich erfolgten erst wenige Wochen und Tage vor und mehrheitlich nach dem Inkrafttreten der Abkommen, sodass eine fristgerechte Überprüfung im Rahmen der WTO schlicht nicht möglich ist.

931 Ministerial Decision on Notification Procedure, 15.12.1993, in: WTO (1995), The Legal Texts, Genf, S. 444 ff.

932 GATT (1994), BISD 41 S, Vol. I, S. 112 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Fünfter Teil

Die GATT-Zusatzabkommen

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *W.A. Brown jr.*, The United States and the Restoration of World Trade: An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade, Brooking Institution: Washington D.C. 1950; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs Merrill: Indianapolis 1969; K. *Dam*, The GATT, Law and International Economic Organization, Univ. of Chicago Press: Chicago u.a. 1970; *W. Benedek*, Wolfgang, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Springer: Berlin u.a., 1990; *J.S. Hillman*, Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective, in: 28 Tulsa Law Journal 4/1993, S. 324–338; *P. Sauvé*, A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round, in: 28 JWT 1994, S. 5–16; *J. Croome*, Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *R. Senti*, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 2000; *G.M. Berrisch*, Das Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, S. 399–406; *H.-J. Prieß/Ch. Pitschas*, Das Übereinkommen über die Landwirtschaft, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, S. 169–209; *H.-G. Kamann*, Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 211–254; *K. Kyvik Nordås*, The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing, WTO, Discussion Paper 5, Genf 2004; *Ch. Tietje*, Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, in: Prieß/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2003, S. 273–325; *R. Howse*, A New Device for Creating International Legal Normativity: The WTO Technical Barriers to Trade Agreement and ‹International Standards›, in: Joerges/Petersmann (Hrsg.), Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and International Economic Law, Hart: Oxford 2006, S. 383–395; *R. Wolfrum* et al. (Hrsg.), WTO – Technical Barriers and SPS Measures, Brill: Martinus Nijhoff 2007; *M. Trebilcock/M. Fishbein*, International trade: Barriers to trade, in: Research Handbook in International Economic Law, Edward Elgar: Cheltenham 2007, S. 1–61; *H. Jessen*, Landwirtschaft, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos: Baden-Baden 2010, S. 362–380; *M. Gehring*, in: Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS), in: Hilf/Oeter, Nomos: Baden-Baden, 2. Aufl 2010, S. 396–408; *S. Puth/K. Stranz*, Vorversandkontrolle, in: Hilf/Oeter, Nomos: Baden-Baden, 2. Aufl 2010, 283–284; *J. Malone*, Agreement on Preshipment Inspection, in: Wolfrum/Stoll/Hestermeyer (Hrsg.), WTO – Trade in Goods, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden Boston 2011, S. 1031–1099; *M. Trebilcock*, Understanding Trade Law, Edward Elgar: Cheltenham 2011; *M. Matsushita/Th. Schoenbaum/P. Mavroidis/M. Hahn* (Hrsg.), The World Trade Organization, OUP: Oxford 2015; *G. Marceau/J. Trachtman*, Sanitary and Phytosanitary Measures, in: Lachenmann/Wolfrum (Hrsg.), International Economic Law, OUP: Oxford 2015, S. 732–738; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, Nomos et al.: Baden-Baden et al. 2019; *D. Lange*, The relation between EU food safety policy, Codex Alimentarius and WTO – Evolution and current challenges, in: Ernährungs-Umschau international 10/2021, S. 204–209; *P. Mavroidis*, Trade in Goods, OUP: Oxford, 2. Aufl. 2012; *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason*, The Regulation of International Trade, Routledge: London/New York 4. Aufl. 2013; *R. Senti*, Regionale Freihandelsabkommen, Dike/BWV: Zürich/Berlin 2013; *B. O'Connor*, L'Accordo sull'Agricoltura, in: Venturini (Hrsg.), L'Organizzazione mondiale del Commercio, Giuffré: Mailand 2015, S. 127 ff.; *M. Trebilcock/K. Pue*, The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy, in: 18 JIEL 2/2015, S. 233–260; *M. Matsushita* et al., The World Trade Organization, OUP: Oxford 2015; *G. Scott/L. Gruszczynski*, Sanitary and Phytosanitary Measures, in: Cottier/Schefer (Hrsg.), Elgar Encyclopedia of International Economic Law, Edward Elgar: Cheltenham 2017, S. 415–418; *M. Trebil-*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

cock/J. Trachtman, International Trade Law, Edward Elgar: Cheltenham 2020, Wirtschaftsvölkerrecht, C.F. Müller: Heidelberg 2021; *Ch. Tietje*, WTO und das Recht des Warenhandels, in: Tietje/Nowrot (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, De Gruyter: Berlin 2022, S. 164–248; *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg*, Welthandelsrecht, C.H. Beck: München 2022; *P. Van den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge, 5. Aufl. 2022; *R. Senti*, Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Dike/Nomos: Zürich/Baden-Baden 2022

1087 Formalrechtlich kann zwischen dem GATT-Hauptvertrag und den GATT-Zusatzabkommen unterschieden werden. Der GATT-Hauptvertrag war Gegenstand des vorangehenden Teils der vorliegenden Veröffentlichung. Die folgenden Ausführungen betreffen die Zusatzabkommen des GATT, den Abkommen über den Agrarhandel, die Anwendung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, die technischen Handelshemmnisse, die handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die Versandkontrolle, die Ursprungsregeln, die Einfuhrlizenzverfahren und die Grenzabfertigung. Die gewählte Reihenfolge richtet sich nach dem WTO-Vertragstext. Zudem sind in der Uruguay-Runde drei weitere Zusatzabkommen in Kraft getreten, wovon zwei Abkommen nachträglich aufgehoben wurden und ein Abkommen ausgelaufen ist. Die beiden Abkommen über Rindfleisch und Milcherzeugnisse sind 1995 aus der Tokio-Runde in unveränderter Form als plurilaterale Abkommen in das WTO-Vertragswerk eingegangen, Ende 1997 aber wegen ihrer Wirkungslosigkeit außer Kraft gesetzt worden. Dass Textilabkommen trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen für eine Dauer von zehn Jahren in Kraft und lief, wie vorgesehen, am 31. Dezember 2004 aus. Dass Ziel des Textilabkommens war, den bisher außerhalb des GATT (im Rahmen des Multifaserabkommens MFA) geregelten Textilhandel ins GATT zu integrieren. Diese Integration erfolgte in vier Phasen. 1. Abbau der bestehenden Importkontingente um wenigstens 16 Prozent bis 1. Januar 1995; 2. Zollabbau um wenigstens 17 Prozent bis 1. Januar 1998; 3. Zollabbau um wenigstens 18 Prozent bis 1. Januar 2002; 4. Abbau der noch verbleibenden Importkontingente von 49 Prozent bis 31. Dezember 2004. Außerhalb des MFA bestehende Handelsrestriktionen waren bis Ende der zehnjährigen Übergangszeit zu beseitigen.[933]

1 Das Landwirtschaftsabkommen

1.1 Historische Voraussetzungen

1088 Der grenzüberschreitende Agrarhandel zählt seit jeher zu den meist diskutierten Bereichen der geltenden Welthandelsordnung. Die Aussage von *Kenneth W. Dam* von 1970, das **GATT** habe **im Agrarbereich versagt**, mag auch heute noch im

933 Zu den der Uruguay-Runde vorangehenden Zusatzabkommen vgl. *W. Benedek* (1990), S. 104 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Hinblick auf die Handelsbestimmungen zutreffen.[934] Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, dass im zwischenstaatlichen Nahrungsmittelhandel auch nationale Sicherheitsfragen eine Rolle spielen, welche die Regierungen veranlassen, eine minimale Selbstversorgung beizubehalten.

Ursprünglich verfolgte das GATT die Absicht, den internationalen Agrarhandel dem Handel mit gewerblichen und industriellen Handelsgütern gleichzustellen. Die vorgesehenen Ausnahmen bezogen sich auf Maßnahmen zur Bekämpfung von Mangelsituationen bei Lebensmitteln, den Schutz von Standardvorschriften und Normen sowie auf flankierende Maßnahmen zur Beseitigung von Produktionsüberschüssen. Diese Vorgaben wurden aber bald von mehreren GATT-Partnern als unzureichend erachtet: Die USA wiesen auf ihre eigene Agrargesetzgebung hin. Die damalige EWG glaubte an die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Und die dem GATT und der WTO beitretenden Handelspartner waren bestrebt, ihren bisherigen Besitzstand an Unabhängigkeit zu wahren. **1089**

Die USA setzten sich bei der Ausarbeitung der Havanna-Charta für die Beibehaltung ihrer Schutzmaßnahmen gemäß Anbauprogramm 1933 sowie die bereits gewährten Importquoten und Subventionen bei Zucker ein.[935] Der US-Landwirtschaft genügte Art. XI GATT nicht, obwohl er nach ihren Bedürfnissen «maßgeschneidert» war. Schwierigkeiten zeichneten sich auch im Zusammenhang mit dem *«Agricultural Adjustment Act»* von 1933 ab. Der US-Präsident war ermächtigt, Schutzzölle oder mengenmäßige Importbeschränkungen zu verhängen, falls einzelne Produkte oder Produktgruppen unter solchen Bedingungen oder in solchen Mengen nach den USA eingeführt werden, dass sie die eigenen agrarpolitischen Maßnahmen unwirksam machen oder der Zielsetzung der US-Agrargesetzgebung widersprechen.[936] Zur Beilegung dieses Gegensatzes zwischen dem relativ marktoffenen Ansatz des GATT und dem gesetzlich festgeschriebenen **US-Agrarprotektionismus verlangten** die Vereinigten Staaten im Jahr 1**955** von den VERTRAGSPARTEIEN des GATT **einen «Waiver»** in Bezug auf die Art. II und XI des GATT *«[…] to the extent necessary to prevent a conflict with such provisions of the General Agreement in the case of action required to be taken by the Government of the United States under Section 22 (des US Agricultural Adjustment Act 1933)»*.[937] Diese Ausnahme wurde gewährt und jährlich bis zum In- **1090**

934 *K.W. Dam* (1970), S. 257.

935 *W.A. Brown, Jr.* (1950), S. 22 ff.; *J.H. Jackson* (1969), S. 319*; J.S. Hillman* (1993) S. 761 ff. *J.S. Hillman* zeigt, wie sich Art. XI GATT aus dem US-Agrargesetz von 1933 ableitet.

936 Art. XI GATT «was largely tailor-made to United States requirements […] the tailors cut the cloth too fine». Formulierung des ehemaligen GATT-Generalsekretärs *Eric Wyndham White* in einem Vortrag in 1960, «Europe and the GATT», im Europe House, London, zit. nach *K.W. Dam* (1970), S. 260, Anm. 7. Die Kompetenzen des US-Präsidenten sind festgehalten in: Sec. 22 of the Agricultural Adjustment Act von 1933 *«as re-enacted and amended»*, in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 36 f.

937 GATT (1955), BISD 3rd S, S. 34 f. Die VERTRAGSPARTEIEN weisen im Zusammenhang mit ihrem Entscheid auf das Recht von Gegenmaßnahmen gemäß Art. XXIII

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

krafttreten der WTO am 1. Januar 1995 verlängert (für den Fall einer Verweigerung drohten die USA mit dem Austritt aus dem GATT).[938]

1091 Die **EWG vertrat 1957 die Meinung**, die Bildung einer Zollunion **entbinde sie von den in Art. XI GATT** niedergelegten Verpflichtungen («Allgemeine Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen»), sofern diese dem Entstehen der Zollunion und dem Erreichen der übrigen Integrationsziele im Wege stehen würden. Die VERTRAGSPARTEIEN des GATT schlossen sich diesem Standpunkt zwar nicht an, verzichteten aber aus verhandlungspolitischen Erwägungen auf einen entsprechenden Entscheid.[939] In der Folge kam es im GATT zu einer Agrarordnung, die mit den GATT-Grundsätzen nicht zu vereinen war, vor allem im Hinblick auf die «Abschöpfungen» an der Grenze und die Gewährung von Exporterstattungen).[940]

1092 Später beitretenden GATT-Vertragsparteien wurden gegen entsprechende Gegenleistungen ähnliche Ausnahmen zugestanden. So heißt es zum Beispiel in der Erklärung zur provisorischen Vertragspartnerschaft der Schweiz von 1958:

> «Die Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beharrt auf ihrem Standpunkt hinsichtlich der Anwendung der Bestimmungen des Art. XI des Allgemeinen Abkommens in dem Maße, als dies erforderlich ist, um der Regierung […] zu erlauben, Einfuhrbeschränkungen (gemäß schweizerischem Landwirtschaftsgesetz vom 3.10.1951) zu treffen […].»[941]

1093 Das im GATT empfundene Unbehagen über den allenthalben praktizierten Agrarprotektionismus unterstreicht auch der von GATT-Generaldirektor *Arthur Dunkel* im Jahr 1983 in Auftrag gegebene und 1985 veröffentlichte Leutwiler-Bericht. Die Experten verlangten eine strengere Disziplinierung der Agrarhandelspartner. Ein Handelssystem sei zutiefst ungerecht, wenn es weniger leistungsfähige Produzenten über Handelshemmnisse und Exportsubventionen schütze, um leistungsfähigere Konkurrenten auf dem Weltmarkt zu verdrängen. Die effizienten Anbieter, darunter eine Reihe von Drittweltstaaten, hätten allen Grund, sich um ihre Rechte im internationalen Handelssystem betrogen zu fühlen. Der Expertenbericht kam zur Empfehlung:

GATT hin und bedauern, dem Druck der USA nachgegeben zu haben: «The CONTRACTING PARTIES declare […], that in deciding as aforesaid, they regret that circumstances make it necessary for the United States to continue to apply import restrictions which, in certain cases, adversely affect the trade of a number of contracting parties, impair concessions granted by the United States and thus impede the attainment of the objectives of the General Agreement.»

938 *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 436.

939 GATT (1958), BISD 6th S, S. 11.

940 Nachdem die VERTRAGSPARTEIEN nicht in der Lage waren, die EWG-Agrarpolitik abschließend zu beurteilen, verzichteten sie auf eine Stellungnahme zur Entstehung der EFTA, die mit dem Verzicht auf den Einbezug des Agrarhandels dem in Art. XXIV GATT vorgegebenen Erfordernis der Integration des «annähernd gesamten Handels» nicht entsprach. Vgl. GATT (1961), BISD 9th S, S. 20 f. und 70 ff.

941 Deutsche Fassung in Anlehnung an: GATT (1959), BISD 7th S, S. 20.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «Der Agrarhandel muss sich auf klarere und gerechtere Regeln abstützen. Es soll keine Sonderbehandlung für bestimmte Länder oder Produkte geben. Die leistungsfähigen Agrarproduzenten sollen in ihren Wettbewerbsmöglichkeiten nicht eingeschränkt werden.»[942]

1094 Die Ministererklärung von 1986 zur Eröffnung der Uruguay-Runde griff die Empfehlung des Leutwiler-Berichts auf und hielt fest:

> «Die Vertragsparteien kommen überein, dass es dringend notwendig ist, eine größere Disziplin und Vorhersehbarkeit im Welthandel mit Agrarerzeugnissen herbeizuführen, und zwar durch Korrektur und Verhütung von Beschränkungen und Verzerrungen einschließlich solcher im Zusammenhang mit strukturbedingten Überschüssen, um Ungewissheit, Ungleichgewichte und Instabilität auf den Weltagrarmärkten zu verringern.»

1095 In der Uruguay-Runde befasste sich die 6. Arbeitsgruppe mit der Landwirtschaft. Die Verhandlungen verliefen abwechslungsreich und über längere Zeit nicht erfolgversprechend, endeten aber schließlich mit dem Abkommen über die Landwirtschaft («Agreement on Agriculture», AoA), den sogenannten Modalitäten («Modalities») und weiteren Dokumenten, einem Vertragswerk, das die spezifischen Merkmale des internationalen Agrarhandels berücksichtigt. Die Unterzeichnung des Abkommens erfolgte am 15. April 1994 und dessen Inkrafttreten am 1. Januar 1995.[943]

1.2 Die Bedeutung des internationalen Agrarhandels

1096 Der Handel mit Agrarprodukten machte im letzten Jahrzehnt zwischen 8 und 10 Prozent des Gesamtwerts des internationalen Welthandels mit Gütern aus. Für die EU liegt dieser Satz mit ca. 7 Prozent leicht niedriger, für Süd- und Mittelamerika mit 12 Prozent etwas höher. Für Nordamerika bleibt – trotz der starken Position dieser Region im Industriegüterhandel – der Handel mit Agrarprodukten mit 9 Prozent ein wichtiger Faktor.[944]

1.3 GATT1947 und Landwirtschaft[945]

1097 Die Landwirtschaft hat im GATT-System seit jeher eine **Sonderrolle**[946] eingenommen, ja es wurde z.T. von einer faktischen Nichtanwendbarkeit des GATT

942 Zweite Empfehlung des *Leutwiler*-Berichts, S. 42.

943 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: WTO, The Legal Texts, S. 39 ff. GATT, Doc. UR-93-0250 bzw. MTN.GNG/MA/W/24 vom 20.12.1993 (zitiert als GATT, Modalities). Vgl. auch *Dunkel*-Bericht, S. L. 19 ff. («Agreement on modalities for the establishment of specific binding commitments under the reform programme»).

944 https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm (März 2024).

945 Vgl. *H.-J. Prieß/Ch. Pitschas* (2003), S. 169; *H. Jessen* (2010), S. 62; *M. Trebilcock/K. Pue* (2015), S. 233.

946 Vgl. *H. Jessen* (2012), S. 363, unter Hinweis u.a. auf *J.H. Jackson* (1969), S. 313.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf diesen Bereich bzw. von einem «Versagen» des GATT auf diesem Gebiet[947] gesprochen. Die Sonderstellung, die einzelne Vertragsparteien für diese Materie beanspruchten, wurde auch zu einem Haupthindernis für die Fortentwicklung dieser Rechtsordnung im Rahmen der vergangenen Handelsrunden.

1098 Die **USA** setzten sich bei der Ausarbeitung der **Havanna-Charta für die Beibehaltung ihrer Schutzmaßnahmen** gemäß Anbauprogramm 1933 sowie die bereits gewährten Importquoten und Subventionen bei Zucker ein.[948] Der US-Landwirtschaft genügte Art. XI GATT nicht, obwohl er nach ihren Bedürfnissen «maßgeschneidert» war. Schwierigkeiten zeichneten sich auch im Zusammenhang mit dem «Agricultural Adjustment Act» von 1933 ab. Der US-Präsident war ermächtigt, Schutzzölle oder mengenmäßige Importbeschränkungen zu verhängen, falls einzelne Produkte oder Produktgruppen unter solchen Bedingungen oder in solchen Mengen nach den USA eingeführt werden, dass sie die eigenen agrarpolitischen Maßnahmen unwirksam machen oder der Zielsetzung der US-Agrargesetzgebung widersprechen.[949]

1099 Vom **Prinzip** her wäre die **Landwirtschaft vom GATT-Recht von Anfang an erfasst** gewesen. Über die äußerst großzügige Auslegung der Ausnahmen, die Art. XI und Art. XVI GATT für die Landwirtschaft vorgesehen waren sowie die systemwidrige Gewährung von Ausnahmegenehmigungen *(waiver)* wurde dieses Prinzip aber in sein Gegenteil verkehrt, so dass de facto die GATT-Regeln auf die Landwirtschaft über weite Strecken keine Anwendung fanden.

1100 So sieht **Art. XI.2(c)** besondere Ausnahmen vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen zugunsten der Landwirtschaft vor. Gemäß **Art. XVI. 3** sind Exportsubventionen zur Unterstützung der heimischen Landwirtschaft unter der Bedingung zulässig, dass die Vertragspartei dadurch **nicht mehr als *«einen angemessenen Anteil am Welthandel»*** erreicht. Da die US-amerikanische Landwirtschaftsgesetzgebung[950] partiell mit dem GATT-Recht unvereinbar war, beantragten (1953) und erhielten (1955) die USA eine Ausnahmegenehmigung *(waiver)* für diesen Bereich, die jährlich überprüft, aber bis zum 1. Januar 1995 verlängert wurde. Weitere Ausnahmegenehmigungen wurden Belgien und Luxemburg gewährt, während der Schweiz weitreichende Ausnahmen im Beitrittsprotokoll (1966) gewährt wurden.[951] Mit der Gründung der EWG (1958) lösten sich sechs GATT-Vertragsparteien weitgehend von den landwirtschaftlichen Verpflichtungen aus dem GATT. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EWG mit ihren Markt-

947 *K. Dam* (1970), 257.

948 *W.A. Brown* (1950), S. 22 ff.; *J.H. Jackson* (1969), S. 319; *J.S. Hillman* (1993), S. 761 ff.; *Hillmann* zeigt, wie sich Art. XI GATT aus dem US-Agrargesetz von 1933 ableitet.

949 Die Kompetenzen des US-Präsidenten sind festgehalten in: Sec. 22 of the Agricultural Adjustment Act von 1933 «as re-enacted and amended», in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 36 f.

950 Section 22, US Agricultural Adjustment Act 1933.

951 Siehe zu diesen Sonderregeln *P. Mavroidis* (2012), S. 745.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ordnungen für einzelne Agrarprodukte, die Importbeschränkungen, variable Abschöpfungen, Marktinterventionen und Exportsubventionen vorsahen, war zumindest mit dem Geist der landwirtschaftlichen Bestimmungen im GATT-Recht unvereinbar, blieb jedoch unwidersprochen, was auf der Grundlage des für das GATT-Recht zentralen Reziprozitätsprinzips zur Überzeugung führte, dass das GATT auf den Landwirtschaftsbereich de facto nicht anwendbar sei. Auf die Dauer erwies sich diese Situation jedoch als nicht tragbar, insbesondere als in den 1980er Jahren ein Subventionswettlauf im Argarbereich einsetzte,[952] und im Rahmen der Uruguay-Runde eine Kehrtwende eingeleitet wurde, nachdem dies in den vorangegangenen Verhandlungsrunden missglückt war.

1.4 Gründe für eine Sonderbehandlung der Landwirtschaft[953]

Zahlreiche Gründe werden vorgetragen, weshalb der Bereich der Landwirtschaft ganz oder teilweise von den Freihandelsregeln ausgenommen werden soll: **1101**

- **Nahrungsmittelsicherheit** **1102**

Danach soll im Landwirtschaftsbereich Autarkie angestrebt werden, damit im Krisenfall die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sichergestellt werden kann. Dies würde Import- und Exportbeschränkungen sowie Subventionen rechtfertigen. Die Kosten solcher Restriktionen sind allerdings enorm. Diese wirken wohlfahrtsmindernd und sie treffen häufig die ärmsten Bevölkerungsschichten am härtesten. In einer globalisierten Weltwirtschaft lässt sich Autarkie auf nationaler Ebene zur Versorgung einer Millionenbevölkerung mit Nahrungsmitteln auch kaum verwirklichen.

- **Erhaltung der Agrarlandschaft** **1103**

Einkommenssichernde Maßnahmen zugunsten des Bauernstandes können indirekt auch einen Beitrag zur Erhaltung der Agrarlandschaft und zur Vermeidung von Landflucht und Zersiedelung darstellen. In diesem Zusammenhang wird auch von **«Multifunktionalität»** der Landwirtschaft gesprochen. Dagegen wird vorgebracht, dass direkte Einkommenszuwendungen treffsicherer und effizienter wären und insbesondere eine umweltschädliche Überproduktion verhindern würde. Dagegen wird allerdings wieder eingewendet, dass derartige Zuwendungen die Bauern zu lohnabhängigen Landschaftspflegern machen und die für die Landwirtschaft typische Motivationsbasis zerstören würden.

- **Erhaltung der Subsistenzlandwirtschaft** **1104**

In zahlreichen Staaten – und insbesondere in Entwicklungsländern – leben verhältnismäßig große Teile der Bevölkerung von der Landwirtschaft, die allerdings ohne Schutz nicht überleben könnte. Freihandel würde erhebliche Teile dieser

952 *B. O'Connor (*2015), S. 132.

953 Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 117; *M. Trebilcock/K. Pue* (2015), S. 233.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Gruppe in den Ruin treiben und damit hohe Kosten für den betreffenden Staat verursachen.[954] Die betreffenden Personen könnten nicht oder nur schwer vom sozialen Netz aufgefangen werden. Tatsächlich stellt dieses Argument einen der Hauptgründe für protektionistische Maßnahmen insbesondere in Entwicklungsländern dar.

1105 ▪ **Politische Ökonomie**

Das hohe Maß an Protektion für die Landwirtschaft könnte jedoch nicht erklärt werden, wenn in diesem Bereich nicht besondere politische Mechanismen zum Tragen kämen. So verfügt die Landwirtschaft aufgrund ihres hohen Organisationsgrades in vielen Staaten trotz stetig schwindender Erwerbstätigenzahl über **erheblichen politischen Einfluss**. Die Bevölkerung im Ganzen, die größtenteils – geht man mehrere Generationen zurück – selbst aus dem landwirtschaftlichen Bereich stammt – assoziiert damit Bilder einer heilen, schützenswerten Welt und ist bereit, die durch protektionistische Maßnahmen entstehenden Mehrkosten zu tragen, wobei sie das Ausmaß dieser Kosten (die nicht transparent sind) bei weitem unterschätzt. Schließlich haben vergangene Schutzmaßnahmen dazu geführt, dass Grund und Boden im Verhältnis zur Kapitalrendite weit überteuert sind. Eine plötzliche Markliberalisierung würde diesen Vermögenswert stark reduzieren und damit die aktuellen Eigentümer der landwirtschaftlichen Flächen schwer benachteiligen.[955]

1.5 Das Landwirtschaftsabkommen der Uruguay-Runde

1106 Insbesondere die Agrarsubventionen der EU haben in den 1980er Jahren zu einer landwirtschaftlichen Überproduktion geführt, die auf die Weltmärkte geworfen wurde und dort zu einem drastischen Preisverfall führte. Die USA versuchten in den 1980er Jahre über Streitbeilegungsverfahren den EG-Protektionismus im landwirtschaftlichen Bereich zu bekämpfen, doch haben die unterlegenen Parteien die Annahme der betreffenden Panel-Berichte stets verhindert.[956] Mehrere der führenden landwirtschaftlichen Exportnationen organisierten sich zu Beginn der Uruguay-Runde 1986 in der sog. Cairns-Gruppe[957] und diese ließen – gemeinsam mit den USA – keinen Zweifel daran, dass eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels eine zentrale Bedingung für den erfolgreichen Abschluss

954 Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 117.

955 Auf dieses Argument verweisen *M. Trebilcock/K. Pue* (2015), S. 287, wobei sie sich auf die Theorie der «transitional gains trap» von *Gordon Tullock*, The Transitional Gains rap, 6 The Bell Journal of Economics 2/1975, 671 beziehen.

956 *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 125.

957 Der Großteil dieser Staaten befindet sich auf der südlichen Erdhalbkugel: Argentinien, Australien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Thailand und Uruguay. Vgl. https://www.cairnesgroup.org (März 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

dieser Handelsrunde darstellen würde. Die Agrarverhandlungen stellten dann tatsächlich einen der zentralen Streitgegenstände während der gesamten Verhandlungsrunde dar und brachten die Uruguay-Runde mehrfach an den Rand des Scheiterns, wobei insbesondere die EU hartnäckig die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu verteidigen suchte, auch da einzelne MS (insbesondere Frankreich) vehement daran festhalten wollten. Die letztlich gefundene Einigung zwischen den USA und der EU im sog. *«Blair House Agreement»* des Jahres 1993 ebnete schließlich auch den Weg für den Abschluss der Uruguay-Runde. Im Mittelpunkt dieses Abkommens stand die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle (sog. Tarifizierung), die Senkung der Zölle um 36%, die Reduzierung der Exportsubventionen in den folgenden sechs Jahren um ebenfalls 36% und die Verringerung der subventionierten Menge um 21%. Diese Einigung ist nachfolgend in das Landwirtschaftsabkommen *(«Agreement on Agriculture», AoA)* sowie in das Dokument über *«Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments of Specific Binding Commitments Under the Reform Programme»*,[958] *(«Modalities Paper»)*, eingeflossen.

Gemäß Art. 21 AoA gelten zwar auch die übrigen GATT-Regeln für den Land- **1107**
wirtschaftsbereich, doch genießen die Bestimmungen des AoA Vorrang (lex specialis-Regel). Das AoA gilt für alle landwirtschaftlichen Produkte, unabhängig davon, ob es sich um Grund- oder Verarbeitungserzeugnisse handelt, nicht jedoch für Fisch oder Fischerzeugnisse.

Das AoA beruht im Wesentlichen auf drei Säulen: Regelung des Marktzugangs, **1108**
der internen Stützungen und der Exportsubventionen. Darüber hinaus sind die sog. «Friedensklausel» sowie die «besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern» zu erwähnen.

1.6 Marktzugang

Was die Verbesserung des **Marktzugangs** anbelangt, so steht hier einmal die Ta- **1109**
rifizierung der nichttarifären Handelshemmnisse, also ihre Umwandlung in Zölle, im Vordergrund. Diese ist in Art. 4 AoA geregelt, während Art. 5 AoA Ausnahmen dazu vorsieht.

Der konkrete Zollabbbau ist im *«Modalities Paper»* geregelt: Über einen Zeit- **1110**
raum von sechs Jahren (1993–1999) sollten die derart ermittelten Zölle um durchschnittlich 36% gesenkt werden, wobei pro Zolltariflinie eine Senkung von zumindest 15% (Entwicklungsländer 10%) erzielt werden sollte.[959] Des Weiteren sollten Zollkontingente mit reduziertem Zollsatz geschaffen werden, die einen Mindestmarktzutritt von 3% bis 5% des Inlandskonsums ermöglichen sollten.[960]

958 WTO Doc. MTN.GNG/MAZ/W/24 v. 20.12.1993.
959 Vgl. *H. Jessen* (2010), S. 368, Abs. 9.
960 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1111 Als Ausgleich für diese Marktöffnungsregelung wurde in Art. 5 eine besondere Schutzklausel in Bezug auf tarifizierte landwirtschaftliche Produkte eingeführt: Werden diese mit dem Symbol «SSG» *(special safeguard)* versehen, so können vorübergehende Schutzzölle eingeführt werden, wenn bestimmte Importschwellen überschritten oder Preisschwellen unterschritten werden.

1.7 Die internen Stützungsmaßnahmen

1112 Die **internen Stützungsmaßnahm**en sind Maßnahmen, deren Gewährung nicht von der Ausfuhrleistung abhängig gemacht wird (Art. 1 e)). Sie sind nicht grundsätzlich verboten, sondern werden nur insoweit eingeschränkt, als ihnen handelsverzerrende Wirkungen zukommen. Dementsprechend wurden diese Maßnahmen in drei verschiedene Kategorien (boxes) unterteilt:

1113 ▪ **Green-Box-Maßnahmen**

Diese Maßnahmen, denen **keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen** zugeschrieben werden, sind **grundsätzlich erlaubt**. Diesbezüglich besteht keinerlei Senkungsverpflichtung. Die Kategorie der Green-Box-Maßnahmen ist sehr breit definiert und wird in Anhang 2 AoA näher ausgeführt. Diese Stützungen werden im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms bereitgestellt, wobei kein Transfer von den Verbrauchern erfolgt und zudem darf sich die Stützung nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken. Dazu zählt die Unterstützung allgemeiner Dienstleistungen wie Forschung und Beratung, Marktförderungsmaßnahmen, Infrastrukturleistungen, die öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit, interne Nahrungsmittelhilfe (Nahrungsmittelversorgung von bedürftigen Gruppen der einheimischen Bevölkerung), Direktzahlungen an Erzeuger, nicht produktionsbezogene Einkommensstützung, Hilfen bei Naturkatastrophen, Strukturanpassungshilfen sowie die Unterstützung von Umweltprogrammen und Regionalbeihilfeprogrammen.

1114 Diese Kategorie wird allgemein als zu breit erachtet und hat insbesondere in den USA zu einer umfangreichen Subventionierung der Landwirtschaft über verschiedene Farm Acts geführt, deren Produktionsneutralität zweifelhaft ist.[961] Es wurde eine Tendenz festgestellt, Beihilfemaßnahmen umzuqualifizieren, wodurch das Beihilfenniveau insgesamt beigehalten werden könnte. Bildlich werden die Beihilfen somit insbesondere von der «Amber Box» in die «Green Box» verschoben. Im Rahmen der Doha-Runde soll die «Green Box» deshalb präzisiert und eingeschränkt werden.[962]

961 So im Detail *H. Jessen* (2010), S. 371 f.
962 *Ibid*., 372.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- **Blue-Box-Maßnahmen** **1115**

Direktzahlungen im Rahmen von **Erzeugungsbeschränkungsprogrammen** (Flächenstilllegungsprogramme, Lebendviehprämien) unterliegen unter bestimmten Bedingungen (Art. 6.5 (a)) keinen Senkungsverpflichtungen, auch wenn damit (geringe) handelsverzerrende Wirkungen verbunden sind. Diese Ausnahme ist **spezifisch für die EU geschaffen** worden, um dieser einen **schrittweisen Übergang** zu einer stärker marktorientierten Landwirtschaftspolitik zu ermöglichen. Da das Stützungsvolumen auf dieser Grundlage aber sehr hoch bleibt, kommt damit auch ein politisches Argument abhanden, verstärkt gegen die internen Stützungsmaßnahmen der USA aufzutreten.

- **Amber-Box-Maßnahmen (auch «Yellow-Box»-Maßnahmen genannt)** **1116**

Soweit kein Ausnahmetatbestand (siehe «Green Box» oder «Blue Box») gegeben ist, ist davon auszugehen, dass **interne Stützungsmaßnahmen handelsverzerrend wirken** und zu senken sind. Diese Maßnahmen fallen in die «Amber Box». Das Ausmaß der Stützungen wird rechnerisch über das **gesamte aggregierte Stützungsmaß *(«Aggregate Measure of Support»)*** – bezogen auf die Periode zwischen 1986 und 1988 – ermittelt. Diese Maßnahmen müssen in einem Sechs-Jahreszeitraum um 20% (Entwicklungsländer innerhalb von 10 Jahren um 13%) abgebaut werden.

Die Amber-Box-Maßnahmen stellen eine **Restkategorie** dar: Alle Maßnah- **1117**
men, die weder generell (green box) freigestellt sind oder als landwirtschaftliche Entwicklungsmaßnahme *(blue box)* freigestellt sind und auch nicht unter die de-minimis-Regel gemäß Art. 6.4 fallen (Stützungen bis zu 5% des landwirtschaftlichen Erzeugungswertes, 10% für Entwicklungsländer)[963] sind **abzubauen**, und zwar innerhalb von sechs Jahren (beginnend mit dem Jahr 1995) um **insgesamt 20%** (13% für Entwicklungsländer). Das Ausmaß der Stützungen wird rechnerisch über das gesamte aggregierte Stützungsmaß *(«Aggregate Measure of Support»)* – bezogen auf die Periode zwischen 1986 und 1988 – ermittelt. Diese Referenzjahre waren allerdings von einem sehr hohen Stützungsniveau gekennzeichnet. Die Abbauverpflichtung war somit mit keinen großen Anstrengungen verbunden, doch wurde nicht einmal diese sehr bescheidene Verpflichtung beachtet.

1.8 Die Ausfuhrsubventionen

Die **Ausfuhrsubventionen**, das sind **Subventionen, «die von der Ausfuhrleis-** **1118**
tung abhängig sind», stellen den handelspolitisch problematischten Teil der landwirtschaftlichen Beihilfen dar, da damit der Wettbewerb – unter Heranzie-

963 Dabei wird nach produktspezifischen und nicht produktspezifischen internen Stützungsmaßnahmen unterschieden. Für die erstgenannte Kategorie wird die 5%-Schwelle auf den Erzeugungswert des betreffenden Grundproduktes berechnet, für die zweitgenannte hingegen auf die landwirtschaftliche Gesamtproduktion.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

hung öffentlicher Mittel – unmittelbar verfälscht wird. Während solche Subventionen für Industrieprodukte gänzlich untersagt sind, konnte für landwirtschaftliche Produkte allein eine Reduktionsverpflichtung erreicht werden. Landwirtschaftliche Produkte genießen diesbezüglich also eine privilegierte Behandlung. Voraussetzung ist, dass die betreffenden Produkte in die Verpflichtungslisten der WTO-Mitglieder aufgenommen worden sind – für alle anderen Produkte dürfen überhaupt keine Exportsubventionen gewährt werden.

1119 In Art. 9.1 des Agrarabkommens werden die einzelnen, der Senkungsverpflichtung unterliegenden Ausfuhrsubventionen angeführt (bspw. von der Ausfuhrleistung abhängige direkte Subventionen, Subventionen für die Marktbetreuungskosten bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Gewährung vergünstigter Transport- und Frachtgebühren).

1120 Sowohl Menge als auch wertmäßiger Umfang der Ausfuhrsubventionen waren in der Sechsjahresperiode ab 1995 **abzubauen** (um 21% in Bezug auf die Menge und um **36% in Bezug auf den Wert)**. Für die Entwicklungsländer betrugen die Senkungsverpflichtungen 24% bzw. 14%. Obwohl sich die Referenzwerte auf die Periode 1986–1990 (einer Hochsubventionsperiode) bezogen, wurde diese Verpflichtungen nicht eingehalten, wobei insbesondere die EU Schwierigkeiten hatten, eine so weit reichende Umgestaltung der GAP vorzunehmen.

1121 Insgesamt **bleibt das Niveau der Ausfuhrsubventionen hoch**. Vielfach wurden direkte Exportsubventionen durch indirekte Maßnahmen ersetzt. Die «Green Box» ist nach allgemeiner Auffassung zu breit definiert und es besteht die Tendenz, bislang untersagte Subventionen in diese Kategorie zu verschieben. Die erlaubten Subventionen («Green Box», «Blue Box» und «de minimis»-Ausnahmen) machen über 60% des gesamten Subventionsvolumens im OECD-Raum aus.[964]

1.9 Die Entwicklungsländer

1122 Für die Entwicklungsländer stellt der Landwirtschaftsbereich einen der sensibelsten Sektoren überhaupt, zählen doch landwirtschaftliche Produkte häufig zu den Hauptexportgütern und da gleichzeitig nicht immer die Ernährungssicherheit für eine rasch wachsende Bevölkerung gewährleistet ist. Deshalb mussten – auch um einen erfolgreich Abschluss der Uruguay-Runde überhaupt zu ermöglichen – **Sonderregeln zugunsten der Entwicklungsländer** geschaffen werden, die in den **Artikeln 15 und 16 AoA** zu finden sind. Gemäß Art. 15 über die «besondere und differenzierte Behandlung» sind die Senkungsverpflichtungen von Entwicklungsländern über einen Zeitraum von 10 Jahren zu erfüllen, während von den am wenigsten entwickelten Mitglieder überhaupt keine Senkungsverpflichtungen verlangt werden. Mögliche negative Auswirkungen dieses Reformprogramms

964 *M.Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 469.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf die am wenigsten entwickelten Länder werden dauernd überwacht und abgewendet (Art. 16). Wie oben gezeigt, kommen Entwicklungsländer in den Genuss einer höheren de-minimis-Schwelle (10% statt 5%) in Bezug auf Amber-Box-Maßnahmen und sowohl die internen Stützungen als auch die Exportsubventionen sind zu einem geringeren Maß abzubauen. Diskutiert wurde über eine Ausweitung der Ausnahmetatbestände zugunsten der Entwicklungsländer gemäß Art. 6.2 AoA, doch wird eine diesbezügliche Einigung auch dadurch erschwert, dass innerhalb der Kategorie der Entwicklungsländer diesbezüglich stark divergierende Auffassungen vertreten werden.[965]

1.10 Doha-Runde und aktuelle Entwicklungen

1123 Art. 20 AoA enthält eine Evolutivklausel («build-in-agenda»), die die eine Fortführung des Verhandlungsprozesses vorsieht. Dieser Prozess wurde in der Folge im Rahmen der Doha-Runde initiiert. Auch innerhalb dieser Runde zählt die Landwirtschaft zu den zentralen Verhandlungsbereichen, wobei einmal der Marktzugang verbessert werden soll und auch das im Rahmen der Uruguay-Runde initiierte **Programm** zur **Reduzierung der internen Stützungen und der Exportsubventionen** soll **fortgeführt** werden.[966] Im Jahr 2008 wurde ein umfassender Vorschlag für Subventionskürzungen vorgelegt, der anfänglich konsensfähig schien, dann aber dennoch keine Mehrheit fand, wodurch die Doha-Runde insgesamt zum Stillstand kam. Erst auf der **Ministerkonferenz von Bali** im **Dezember 2013** wurden substanzielle Verhandlungserfolge auch für den Bereich der Landwirtschaft erzielt. Entgegenkommen wurde dabei insbesondere den Entwicklungsländern gezeigt:

- Im Rahmen eines auf vier Jahre befristeten Ernährungssicherheitspaketes wurde den Entwicklungsländern erlaubt, Subvention zur Lagerhaltung *(«stockholding programmes»)* einzuführen. Damit können die Entwicklungsländer den Ankauf und die Lagerung von Grundnahrungsmitteln fördern.
- Zudem wurden ländliche Landschaftserhaltungs- und Landschaftsnutzungsprogramme in Entwicklungsländern vom Subventionsverbot ausgenommen.
- In Bezug auf den Exportwettbewerb vereinbarten die WTO-Mitglieder, dass sie größte Zurückhaltung bei den Exportsubventionen üben würden, um die tatsächlich angewandten Exportsubventionen signifikant unter dem zulässigen Level zu halten.

1124 Trotz dieser Bemühungen und Versprechen hat sich bis heute (2023) wenig verändert. An der WTO-**Ministerkonferenz vom Dezember 2015 in Nairobi** haben die Minister beschlossen, die Agrarsubventionen bis zum Jahr 2020 aufzuheben.

965 Vgl. *H. Jessen* (2012), S. 376.

966 Zu beachten ist, dass bereits Art. 20 AoA («Fortsetzung des Reformprozesses») eine «built-in»-Klausel zum weiteren Abbau der Stützungen enthält.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Indessen haben die USA ihre Agrarsubventionen bis heute, gestützt auf den Sicherheitsartikel XXI GATT beibehalten. Indien stützt seine eigene Landwirtschaft über staatliche Käufe und Verkäufe.

1125 Andere Länder wiederum gewähren nach wie vor Exportsubventionen auf dem Umweg über private Fonds, die durch den Staat finanziert werden.

1126 Auch die «Green Box» ist in der Agrarpolitik des GATT nach allgemeiner Auffassung zu breit definiert und es besteht die Tendenz, bislang untersagte Subventionen in diese Kategorie zu verschieben. Die erlaubten Subventionen («Green Box», «Blue Box» und «De-minimis-Ausnahmen») machen über 60% des gesamten Subventionsvolumens im OECD-Raum aus.

1127 Abschließend ist festzuhalten, dass die Ziele der WTO-Agrar-Handelspolitik über all die Jahrzehnte sehr «hoch gesteckt» waren und von Ministerkonferenz zu Ministerkonferenz verfehlt wurden. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass es in all den zwischenstaatlichen Agrarverhandlungen nicht nur um Handels- und Verteilungsprobleme zwischen Landwirtschaft und Nicht-Landwirtschaft geht, sondern auch um die nationale Ernährungssicherheit in Not- und Kriegszeiten und um Fragen des Umweltschutzes innerhalb der einzelnen Ländern.

1128 Was die **Bedeutung des internationalen Agrarhandels** anbelangt, so machte der Handel mit Agrarprodukten im letzten Jahrzehnt zwischen 8 und 10 Prozent des Gesamtwerts des internationalen Welthandels mit Gütern aus. Für die EU liegt dieser Satz mit ca. 7 Prozent leicht niedriger, für Süd- und Mittelamerika mit 12 Prozent etwas höher. Für Nordamerika bleibt – trotz der starken Position dieser Region im Industriegüterhandel – der Handel mit Agrarprodukten mit 9 Prozent ein wichtiger Faktor.[967]

2 Das SPS- und das TBT-Abkommen

2.1 Allgemeines

1129 Die **Ausnahmebestimmungen in Art. XX b) und g)** sind – wie gezeigt – eher **vage formuliert** und haben – auch angesichts sich laufend verändernder Schutzerfordernisse Anlass zu **erheblichen Auslegungsschwierigkeiten** gegeben. Der Ruf nach Schutzmaßnahmen hat nicht nachgelassen. Zwar wurden einerseits viele Schutzmaßnahmen, denen primär eine protektionistische Zielsetzung zukam, abgebaut, doch wuchs andererseits die Nachfrage nach Schutzvorkehrungen aufgrund zunehmender Schutzanliegen in Bereichen wie Gesundheit und Umwelt.

1130 Ein erster diesbezüglicher Regelungsversuch wurde im Rahmen der Tokio-Runde unternommen, mit dem Abkommen über technische Handelshemmnisse

967 https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm (März 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

(«Agreement on Technical Barriers to Trade» oder «Standards Code»). Schon aufgrund der beschränkten Zahl der Vertragsparteien (diese ging nie über 46 hinaus), aber auch aufgrund zahlreicher Unklarheiten in der Regelung selbst, war dieser Versuch kein großer Erfolg beschieden.[968]

Im Rahmen der Uruguay-Runde wurden hingegen mit dem SPS- und dem TBT-Abkommen (SBS-A und TBT-A) umfassende Regelungen geschaffen, in die auch die zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen in Praxis und Rechtsprechung einbezogen wurden. **1131**

Beide Abkommen stehen in enger Verbindung mit den einschlägigen Bestimmungen des Art. XX. Diese Normen sind deshalb in wechselseitiger Verbindung zueinander zu sehen und zu interpretieren. Dem entsprechend sind schon verschiedene Inhalte der beiden Abkommen oben vorweggenommen worden, weshalb nachfolgend nur mehr einige Grundzüge der beiden Abkommen dargelegt werden sollen. **1132**

Mit dem TBT-A, insbesondere aber mit dem SBS-A wurde ein weitreichender Einschnitt in die regulatorische Kompetenz der WTO-M vorgenommen, der einerseits das nationale protektionistische Instrumentarium begrenzt, aber neue Reibungsflächen bei der Wahrnehmung von nationalen Normierungsinteressen schafft. **1133**

2.2 Das SPS-Abkommen (Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen – Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures)[969]

Das **SPS-Abkommen** (im Folgenden: SPS-A) **interpretiert und ergänzt das GATT-Abkommen** und geht diesem als lex specialis vor. Die Anwendung dieses Abkommens hat zu zahlreichen Auslegungsproblemen geführt, auch aufgrund des profunden Interessenskonflikts, den dieser Text zu bewältigen versucht: Einerseits ist ein autonomes mitgliedstaatliches Regelungsinteresse in diesem Bereich anzuerkennen, andererseits ist damit auch eine erhebliche Missbrauchsgefahr (versteckter Protektionismus) verbunden. Das SPS-A versucht einen **schwierigen Balanceakte** zum Ausgleich dieser Gegensätze: legitime Regelungsinteressen der M werden anerkannt, ohne dass den M völlig freie Hand gelassen kann. Dies bedeutet, dass die WTO-Streitbeilegungsinstanzen auch nachprüfende Kontrollen veranlassen müssen, ohne dass diese damit aber zu einem «World Science Court»[970] werden möchten. **1134**

Das SPS-A findet auf **staatliche** (also nicht auf private!) **gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** Anwendung, die sich auf den internationalen Handel auswirken können (Art. 1). Es genügt also eine potenti- **1135**

968 Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 169

969 Vgl. *H.-G. Kamann* (2003), S. 211 und *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 1021.

970 Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 185

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

elle Eignung, solche Wirkungen zu entfalten. Grundsätzlich können M Maßnahmen in diesem Bereich nach **freiem Ermessen** setzen, vorausgesetzt, die Vorgaben des SPS-A werden eingehalten (Art. 2 Abs. 2). Diese stellen darauf ab, eine **versteckte Diskriminierung zu verhindern**.[971] Eine solche Diskriminierung ist grundsätzlich dann nicht gegeben, wenn diese Maßnahmen auf **«internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen»** beruhen (Art. 3 Abs. 2). Die Entsprechung mit solchen Normen schafft also eine (wenn auch schwer widerlegbare) Vermutung, dass eine Maßnahme mit dem SPS-A in Einklang steht.

1136 Die internationalen Standards, auf die SPS-Maßnahmen gestützt werden können, werden nicht von der WTO ausgearbeitet, sondern von eigenen Institutionen außerhalb des WTO-Systems. Diese sind in erster Linie:[972]

- Die **Codex Alimentarius Kommission («CAK»)**, die 1962 als gemeinsame Unterkommission von FAO und WHO eingerichtet worden ist, erarbeitet Standards im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit. Die von der CAK ausgearbeiteten Standards hätten eigentlich die Rolle von Mindeststandards einnehmen sollen, sind aber de facto zu Höchststandards geworden, da zahlreiche M in diesen Standards im internationalen Handelsverkehr das Maximum dessen sehen, was laut SPS-A zulässig erscheint. Die EU-MS sind zwar in dieser Kommission vertreten, erachten diese Standards aber vielfach als ungenügend.[973] Die CAK-Standards fließen «indirekt» in das EU-Recht über die WTO ein.[974] Nachdem die WTO den Standards der CAK mit dem SPS-A einen derart bedeutenden Stellenwert eingeräumt hat, wurde der Vorwurf der Demokratiefeindlichkeit gegenüber der WTO laut, zumal die Beschlussfassung in der CAK wenig transparent und ohne Einbeziehung parlamentarischer Institutionen erfolgt.[975]
- die Standards des **Internationalen Tierseuchenamtes** (***International Office of Epizootics – IOE)***, einer 1924 gegründeten internationalen Organisation;
- das Sekretariat der **internationalen Pflanzenschutzkonvention** ***(International Plant Protection Convention – IPPC)***, einer multilateralen Konvention im Rahmen der FAO.

1137 Diese Regelung hat zu massiver **Kritik** geführt: Zwar sind diese Standards nicht unmittelbar verbindlich,[976] doch kann damit eine faktische Bindung entstehen,

971 Das GATT selbst verbietet nur offene diskriminierende Maßnahmen in diesem Bereich. Vgl. *G. Marceau/J. Trachtman* (2015).

972 Siehe Anhang A Nr. 3 des SPS-Abkommens sowie *H.-G. Kamann* (2003), 223. Gemäß Nr. 3 lit d) können in Angelegenheiten, die nicht durch die obengenannten Organisationen abgedeckt sind, auch Standards «anderer einschlägiger Organisationen» herangezogen werden, «deren Mitgliedschaft nach Feststellung des Ausschusses allen Mitgliedern offensteht.»

973 Vgl. *M. Trebilcock* (2011), S. 160.

974 Vgl. *D. Lange* (2021), S. 207.

975 Vgl. auch *M. Gehring* (2010), S. 402.

976 EC – Hormones, AB, WT/DS26, 48/AB/R, Abs. 165.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf deren Grundlage Gremien, die **nicht demokratisch und nicht paritätisch besetzt** werden, eine weitreiche Normsetzungskompetenz mit Durchgriffswirkung auf die nationale Ebene eingeräumt wird.[977] Einfluss und Macht dieser Gremien sind aber mittlerweile – auch, aber nicht nur aufgrund der hier dargestellten Regelung im SPS-A – ein Faktum. Die prioritäre Aufgabe muss nun sein, die Arbeit dieser Gremien transparent und partizipativ zu gestalten.[978]

1138 Die M können aber **auch ein höheres Schutzniveau** anstreben (ohne dass sie sich also auf entsprechende internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen stützen können), wenn sie eine **wissenschaftliche Begründung** dafür liefern können.[979] Diese soll die Notwendigkeit der Maßnahme belegen und sicherstellen, dass keine protektionistische Zielsetzung verfolgt wird.

1139 Der geforderte wissenschaftliche Nachweis muss nicht auf einer Mehrheitsmeinung beruhen; er kann **auch dann als hinreichend angesehen** werden, wenn er sich auf eine **Mindermeinung stützt**. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um eine «qualifizierte und vertrauenswürdige Quelle» handelt.[980]

1140 Auf jeden Fall obliegt dem WTO-M, das SPS-Maßnahmen einführt, welche nicht auf internationalen Standards beruhen, eine **Verpflichtung**, auf Anfrage anderer WTO-M, die **Gründe zu erläutern** (und dadurch eine wirksame Streitbeilegung überhaupt erst zu ermöglichen).[981]

1141 Inwieweit haben die WTO-Streitbeilegungsinstanzen diesbezügliche Erklärungen der M aber zu akzeptieren *(«deference»)*, inwieweit können sie sie hinterfragen? Im Hormon-Streitfall schien der AB diesbezüglich der Souveränität der M weitgehend Tribut zu zollen; in Japan – Apples[982] hat er hingegen eine **genaue Prüfung** vorgenommen, ob die Ausnahme zu Recht in Anspruch genommen worden ist. Dabei sind es aber nicht die WTO-Streitbeilegungsinstanzen, die zu bestimmen haben, was die «führende Wissenschaftsmeinung» ist, sondern sie haben sich damit zu begnügen zu prüfen, ob die Risikobewertung durch das WTO-M auf «kohärenten Überlegungen und anerkanntem wissenschaftlichem Beleg beruht und damit objektiv rechtfertigbar ist».[983]

---

977 Vgl. *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 600.

978 Siehe auch *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 600 f., die auf Art. 3.4 SPS-A (mit Verpflichtung der WTO-M zur Mitarbeit den zuständigen IO) und auf konkret ablaufende Bemühungen zur Intensivierung der Kooperation mit den zuständigen Gremien hinweisen.

979 Art. 3 Abs. 3 SPS-A.

980 So der AB im Hormonfall (EC – Measures Concerning Meat and Meat Products, AB, WT/DS26/AB/R (1998), Abs. 198.

981 Art. 5.8 SPS-A.

982 Japan – Measures Affecting the Importation of Apples, AB, WT/DS245/AB/R (2003), Abs. 160 ff. Vgl. dazu ausführlich *M. Trebilcock/M. Fishbein* (2007), S. 40.

983 «supported by coherent reasoning and respectable scientific evidence and it, in this sense, objectively justifiable». Vgl. US Continued Retaliation in the Hormones Dispute , WT/DS320/R, Rn 590.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1142 Eine Besonderheit der Streitbeilegungsverfahren über SPS-Maßnahmen liegt in der speziellen Aufforderung, für die Beurteilung wissenschaftlicher und technischer Fragen **Sachverständige** einzubeziehen (Art. 11.2).

1143 Auf jeden Fall haben die M bei der Einführung solcher Maßnahmen eine **Risikobewertung** vorzunehmen, die jener einschlägiger internationaler Organisationen entspricht. Dabei muss laut AB eine «rationale Beziehung» zwischen den internationalen Standards und der nationalen Maßnahme bestehen.[984] Der AB scheint dabei einen «lebensnahen» (und damit wohl großzügigeren) Bewertungsmaßstab zuzulassen, der über ein klinisch-mathematisches Kalkül hinausgeht und damit Unsicherheiten mitberücksichtigt, die für eine Beurteilung nach menschlichem Ermessen typisch sind:

> «It is essential to bear in mind that the risk that is to be evaluated in a risk assessment under Article 5.1 is not only risk ascertainable in a science laboratory operating under strictly controlled conditions, but also risk in human societies as they actually exist, in other words, the actual potential for adverse effects on human health in the real world where people live and work and die.»[985]

1144 Zudem sind die **nachteiligen Auswirkungen** auf den Handel auf ein Mindestmaß zu beschränken.[986] Grundsätzlich muss die betreffende Maßnahme **verhältnismäßig** sein: Sie darf nicht handelsbeschränkender sein als notwendig.[987]

1145 Fehlt der wissenschaftliche Nachweis für die Notwendigkeit einer SPS-Maßnahme, so kann eine solche allenfalls **vorübergehend** eingeführt werden.[988]

1146 Werden vorübergehende Maßnahmen getroffen, so hat dies eine Reihe von Konsequenzen:

- Die betreffende M müssen sich bemühen, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektive Risikobewertung einzuholen.
- Innerhalb einer angemessenen Frist muss eine Überprüfung erfolgen.
- Ist das Ergebnis der wissenschaftlichen Risikobewertung negativ, so ist dieses Ergebnis zur Kenntnis zu nehmen und die Maßnahme ist zurückzunehmen.[989]

1147 Von Seiten der EU wurde behauptet, Schutzmaßnahmen könnten auch auf das **Vorsorgeprinzip *(precautionary principle)*** begründet werden, das sich völkergewohnheitsrechtlich herausgebildet hätte. Von den WTO-Streitbeilegungsinstanzen wird die Existenz einer solchen völkergewohnheitsrechtlichen Norm jedoch bestritten. Dem Vorsorgeprinzip, das im WTO-Recht keine explizite Erwähnung

---

984 EC – Hormones, AB, WT/DS26, 48/AB, R, Rn 193.

985 Ibid., Abs. 187.

986 Art. 5 SPS-Abkommen.

987 Gemäß Fußnote zu Art. 5 Abs. 6 ist eine Maßnahme nicht handelsbeschränkender als notwendig, wenn keine andere Maßnahme unter vertretbaren technischen und wirtschaftlichen Bedingungen zur Verfügung steht, die das angemessene Schutzniveau erreicht und wesentlich weniger handelsbeschränkend ist.

988 Art. 5 Abs. 7.

989 So in der Substanz das zuständige Panel im Biotech-Fall.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

findet, ist somit nur insoweit Rechnung zu tragen, als es in Bestimmungen des SPS-A Ausdruck findet. Fehlt einschlägiges wissenschaftliches Beweismaterial können **vorsorgliche Maßnahmen** vorübergehend auf der Grundlage der verfügbaren Angaben getroffen werden, wobei aber gleichzeitig die Verpflichtung besteht, sich innerhalb einer vertretbaren Frist um eine objektive Risikobewertung zu bemühen (Art. 5.7 SPS-A).

1148 Nach wie vor schwierige Herausforderungen schafft der **«standard of review»**, der «Prüfungsmaßstab», die Frage, in wie weit Panels überhaupt qualifiziert und berechtigt sind, die wissenschaftliche Beweisführung der M zu hinterfragen.[990]

1149 Das SPS-A ist auch bestrebt, die **wechselseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit** von SPS-Maßnahmen zu fördern.[991] Hinsichtlich Maßnahmen, die das gleiche Schutzniveau erreichen, besteht eine **Pflicht zur wechselseitigen Anerkennung** (Art. 4.1 SPS-A). Bi- oder multilaterale Anerkennungsabkommen sollen die konkrete Verwirklichung dieser Pflicht erleichtern (Art. 4.2 SPS-A).

1150 Schließlich fördert das SPS-A die Harmonisierung der einschlägigen Standards, in dem es diese zum Bezugspunkt für die Bestimmung der Abkommenskonformität von Schutzmaßnahmen erhebt.[992]

1151 Spezielle **Transparenzverpflichtungen** sollen den Dialog zwischen den WTO-M in SPS-Fragen erleichtern und Konflikten vorbeugen.[993]

2.3 Das TBT-Abkommen (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, Agreement on Technical Barriers to Trade)[994]

1152 Das TBT-Abkommen (im Folgenden: TBT-A) hat im Verhältnis zum SPS-A **subsidiären Charakter**. Gesundheitspolizeiliche Vorschriften und Normen sind deshalb grundsätzlich nach Maßgabe des SPS-A zu beurteilen. Die Bestimmungen des Beschaffungskodex haben ebenfalls Vorrang vor jenen des TBT-A. Dieses Abkommen bezieht sich auf Standards im Bereich des Warenhandels; jene im Dienstleistungsbereich sind im GATS geregelt.[995]

1153 Technische Standards leisten **für Handel und internationale Arbeitsteilung** eine wichtige **Hilfestellung** und gewinnen zusehends an Bedeutung:[996]

- Sie vermitteln dem Konsumenten und dem Erwerber von Vorleistungen Sicherheit und fördern damit den internationalen Wirtschaftsaustausch.

990 *G. Scott/L. Gruszczynsk*i (2017), S. 417.

991 Art. 4.

992 Art. 3.

993 Art. 7.

994 Vgl. dazu umfassend *Ch. Tietje* (2003), S. 273; *R. Wolfrum* et al. (Hrsg.) (2007); *H. Jessen* (201), S. 381; *R. Howse* (2011), S. 383 sowie *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 964.

995 Vgl. Art. VI und VII GATS.

996 Vgl. dazu im Detail *Ch. Tietje* (2003), S. 277.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Sie beheben Informationsasymmetrien zwischen Produzenten und Konsumenten und schaffen damit handelsfördernde Transparenz.
- Sie verhindern die Herausbildung von Monopolen bzw. die Durchintegration der Wertschöpfungskette durch einzelne Produzenten. Die Vorgabe von Standards fördert vielmehr den Wettbewerb auf allen Leistungsstufen, auch für Zusatz- und Nebenprodukte.

1154 Standards können **aber auch missbraucht** werden, wenn sie so formuliert sind, dass sie nur von heimischen Produzenten erfüllt werden können bzw. wenn sie unnötige, komplexe Vorgaben beinhalten, denen bestimmte Mitbewerber (insbesondere aus Entwicklungsländern) nicht nachkommen können.

1155 Schon aufgrund ihres Zustandekommens durch objektivierte Verfahren wird für technische Standards **keine Risikobewertung** verlangt und **kein spezielles Wissenschaftserfordernis** gesetzt,[997] das in vielen Bereichen der technischen Normierung auch nur schwer anwendbar wäre.[998] Das Hauptaugenmerk liegt im TBT-A auf der nichtdiskriminierenden Anwendung dieser Standards.

1156 Das TBT-A unterscheidet innerhalb der generellen Kategorie der (nationalen) **Standards** zwischen **Vorschriften** (engl. *«regulations»*; die Produktmerkmale oder entsprechende Verfahren und Produktionsmethoden verbindlich vorschreiben) und **Normen** (engl. *«standards»*; nichtverbindliche Regeln, Richtlinien oder Merkmale in Bezug auf Produkte, entsprechende Verfahren oder Produktionsmethoden).[999] Es ist also zwischen internationalen und nationalen Standards zu unterscheiden.

1157 Die Übereinstimmung einer Ware mit einem Standard wird im Rahmen eines **Konformitätsbewertungsverfahrens** geprüft. Dabei ist jede Diskriminierung oder die Schaffung unnötiger Handelshemmnisse auszuschließen.

1158 Standards werden von Konsumenten und Produzenten gleichermaßen eingefordert; insbesondere Verbraucherschutzverbände und Entwicklungsländer verweisen aber auch auf die genannten Missbrauchssituationen. Das **TBT-A** versucht hier einen **Ausgleich** zu finden, wobei die einschlägigen Regelungen primär **einen protektionistischen Einsatz** der nationalen Vorschriften und Normen verhindern sollen.

---

997 Vgl. *M. Krajewski* (2021), Rn 395. Anders dagegen in Art. 5 und Art. 2.2 SPS. Siehe *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 610.

998 Vgl. *M. Krajewski* (2021), Rn 397. Der objektivierte Charakter der Standards reduziert auch die Bedeutung von Sachverständigen im Streitbeilegungsverfahren, die – anders als im Falle von Streitigkeiten im Anwendungsbereich des SPS – nicht beigezogen werden müssen.

999 Siehe Anhang I zum TBT-Abkommen. Trotz ihrer Nichtverbindlichkeit können technische Normen (wie bspw. In Deutschland die DIN-Normen erhebliche Auswirkungen auf den Handel zeitigen. Vgl. *M. Krajewski* (2021), S. 116.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das TBT-A regelt nur **nationale** Vorschriften und Normen. Von privaten Unternehmen gesetzte «Standards» werden dagegen – unabhängig von der Marktmacht dieser Unternehmen – davon nicht erfasst.[1000] **1159**

Im **Mittelpunkt** des TBT-A stehen die **nationalen Vorschriften *(regulations)***. **1160**

1. Das TBT-A **verbietet** in erster Linie **jede Form von Diskriminierung** auf der Grundlage technischer Vorschriften (und gebietet Meistbegünstigung und Verbot der Inländerdiskriminierung).[1001]
2. Darüber hinaus ist aber auch sicherzustellen, dass technische Vorschriften **keine «unnötigen Hemmnisse»** für den internationalen Handel schaffen.[1002] Selbst unterschiedslos wirkende Vorschriften sind damit nicht automatisch mit dem TBT-A vereinbar.
3. Es gilt der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**: technische Vorschriften dürfen **nicht handelsbeschränkender als notwendig** sein, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Als berechtigte Ziele gelten u.a.:
   - Erfordernisse der nationalen Sicherheit;
   - die Verhinderung irreführender Praktiken;
   - der Schutz der Gesundheit und die Sicherheit von Menschen, des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt.

Dabei ist auch die Natur der drohenden Gefahr zu berücksichtigen: Mit steigender Gefahr sind auch einschneidendere Maßnahmen zulässig. Bei der Bewertung der Gefahren wird auf eine Vielzahl an Kriterien Bezug genommen, so auf: **1161**

- wissenschaftliche und technische Informationen;
- verwandte Produktionstechniken oder
- den beabsichtigten Endverbrauch der Waren.

Ein wissenschaftlicher Gefahrennachweis ist hier also – anders als bei SPS-Maßnahmen – nicht zwingend erforderlich. **1162**

Das TBT-A enthält eine Reihe von Verpflichtungen, die, direkt und indirekt, in ausgeprägter Form auf eine **Harmonisierung** technischer Vorschriften **hinwirken** und gleichzeitig einen protektionistischen Einsatz dieser Vorschriften verhindern sollen: **1163**

- die M haben sich möglichst weitgehend an Harmonisierungsbemühungen in einschlägigen internationalen Normorganisationen zu beteiligen;[1003]

1000 Siehe *M. Matsushita* et al. (2015), S. 437, die auf folgendes Beispiel verweisen: Würden alle großen Textilhandelsketten der Welt gemeinsame Regeln dieser Art einführen, so wäre dies vielleicht eine Frage des Wettbewerbsrechts, würde aber nicht das TBT-A betreffen.

1001 Art. 2 Abs. 1 TBT-Abkommen. Das SPS-Abkommen verbietet in Art. 2 Abs. 3 dagegen allein «willkürliche und ungerechtfertigte» Diskriminierung.

1002 Art. 2 Abs. 2 TBT-Abkommen.

1003 Art. 2.6.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- sie prüfen wohlwollend die Anerkennung der Gleichwertigkeit technischer Vorschriften anderer M (hingegen keine Verpflichtung zur Anerkennung wie im SPS-A!);[1004]
- die technischen Vorschriften haben primär an der Gebrauchstauglichkeit und nicht an der Konstruktion oder den beschreibenden Merkmalen anzusetzen;[1005]
- die in Kraft befindlichen technischen Vorschriften und Normen sind laufend an einschlägigen internationalen Normen zu überprüfen.[1006]

1164 Grundsätzlich kann jedes M nationale Vorschriften in Bereichen einführen, in welchen keine internationalen Standards vorliegen oder aber auch über internationale Standards hinausgehen, wenn diese unwirksam oder ungeeignet sein sollten.[1007] Die **souveräne Dispositionsfreiheit der M ist hier sehr weitreichend**: Nicht das M, welches von diesen Standards abweichen möchte, hat ihre Unzulänglichkeit nachzuweisen, sondern die anderen M haben gegebenenfalls den Nachweis zu erbringen, dass die einschlägigen internationalen Standards ausreichend wären.[1008]

1165 Die übrigen M sind aber auf jeden Fall mit einem angemessenen Vorlauf von diesen nationalen Vorschriften in Kenntnis zu setzen.[1009] Zudem verpflichtet das TBT-A die M zu weiteren Transparenzmaßnahmen in Bezug auf technische Vorschriften. So sind insbesondere Auskunftsstellen einzurichten, die Fragen zu technischen Standards beantworten und Dokumente zur Verfügung stellen (Art. 10).

1166 **Nationale Normen *(standards)*** sind, wie gezeigt, nicht verbindlich, können aber dennoch einen erheblichen Einfluss auf den internationalen Handel zeitigen. Das TBT-A verlangt von den M, dass sie bei der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung solcher Normen den Verhaltenskodex in Anhang 3 des TBT-A beachten.[1010] Darin sind u.a. folgende Prinzipien zu finden:

- Bei der Normsetzung ist jegliche Diskriminierung zwischen Waren aus unterschiedlichen M oder zwischen nationalen Waren und Waren aus einem anderen M auszuschließen.
- Sie dürfen keine unnötigen Handelshemmnisse schaffen.
- Nationale Normen haben sich grundsätzlich an internationalen Normen zu orientieren, außer diese sind ungeeignet oder unwirksam.

1004 Art. 2.7.

1005 Art. 2.8.

1006 So das zuständige Panel in EC – Sardines, WT/DS231/R (2002) Abs. 7.78 sowie *Ch. Tietje* (2022), S. 227, Rn 131.

1007 Art. 2.9.

1008 So der AB in EC – Sardines, WT/DS231/AB/R (2002).

1009 Im Dringlichkeitsfalle (dringende Probleme der Sicherheit, der Gesundheit, des Umweltschutzes oder der nationalen Sicherheit – Art. 2.10) können Vorschriften aber auch mit sofortiger Wirkung in Kraft gesetzt werden, wobei die übrigen M im Gefolge unverzüglich zu informieren sind.

1010 Art. 4.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Nationale Normorganisationen beteiligen sich an internationalen Harmonisierungsbemühungen und vermeiden Doppelgleisigkeiten mit der Arbeit anderer nationaler Normorganisationen.

Das WTO-Recht enthält keine verbindlichen Vorgaben, welche **internationalen Institutionen** als **maßgebliche Normsetzer** Anerkennung finden sollen. Die betreffenden Standards setzen sich regelmäßig kraft ihrer Qualität und aufgrund der Anerkennung durch die Staaten durch. **1167**

Zu erwähnen sind u.a.: **1168**

- die International Organization for Standization ISO), die bis zum Jahr 2013 über 19.500 Standards ausgearbeitet hat;[1011]
- die IEC (International Electrotechnical Commission).
- das Europäische Normungskomitee CEN (Comitè Européen de Normalisation und
- das Europäische Komitee zur Koordinierung der elektrotechnischen Normen CENELEC (Comité Européen de Coordination des Normes Electriques.

Noch weitgehend ungelöst ist die Frage der Umweltschutzkennzeichen ***(ecolabelling)***. **1169**

3 Das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen

Der **Zusammenhang zwischen Handel und Investitionen** ist ein naheliegender, diesen Themenkomplex **umfassend (und multilateral) zu regeln** aber **äußerst schwierig**, da insbesondere das Investitionsrecht Kernbereiche nationaler Souveränität berührt. Ein diesbezüglicher Versuch wurde in **Art. 12 der Havanna-Charta** unternommen, doch zählte gerade diese Regelung zu den maßgeblichen Gründen, weshalb der US-Kongress 1948 die Havanna-Charta zu Fall brachte.[1012] Dennoch konnte im internationalen Handelsrecht auf Dauer dieser Zusammenhang nicht völlig ignoriert werden. Dies wurde kurz vor dem Start der Uruguay-Runde, im Jahr 1984, durch den Panel-Bericht im **Streitfall Kanada-FIRA**[1013] deutlich, in dem in den kanadischen «Local-content»-Vorschriften für ausländische Direktinvestitionen ein Verstoß gegen Art. III:4 GATT gesehen wurde.[1014] Die in der Folge unternommenen Versuche, eine gesamthafte Regelung von Handel und Investitionen im GATT/WTO-System bzw. parallel dazu zu schaffen, erbrachten aber nur begrenzte Erfolge. Investitionen werden gegenwärtig maßgeb- **1170**

1011 Vgl. https://www.iso.org (März 2024).

1012 So *Matsushita* et al. (2015), S. 769 f.

1013 GATT Panel report, Canada – Administration of the Foreign Investment Review Act, L/5504 v. 7.2.1984, B.I.S.D. 30S/140.

1014 *Ibid*., S. 771.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lich in bilateralen Investitionsschutzabkommen oder in regionalen Integrationsabkommen geregelt.

1171 Von einer **ausländischen Direktinvestition** ist die Rede, wenn ein Investor eines Landes (Herkunftsland) Vermögen im Ausland (Ziel- oder Gastland) in der Absicht erwirbt, unmittelbar auf die Leitung und die Geschäftstätigkeit des ausländischen Unternehmens einzuwirken. Die ausländische Direktinvestition kann in Form einer Unternehmensgründung, eines Firmenerwerbs oder der Niederlassung einer Tochtergesellschaft oder Agentur erfolgen.[1015] Die direkte Einflussnahme auf die Leitung und die Geschäftstätigkeit einer ausländischen Unternehmung ist das, was die ausländische Direktinvestition von der Portfolio-Investition in ausländischen Aktien, Obligationen oder anderen Wertpapieren unterscheidet. Die Portfolio-Investition ist ausschließlich auf die Gewinnerzielung ausgerichtet und nicht auf die Teilnahme an der ausländischen Unternehmungsleitung.

1172 Aufgrund der erwähnten wachsenden Wahrnehmung des Zusammenhangs zwischen ausländischen Direktinvestitionen und Handelsfragen verlangte die Ministererklärung von 1986 Verhandlungen über die **Verhütung von «handelsbeschränkenden und handelsverzerrenden Auswirkungen von Investitionsmaßnahmen»**.[1016] Die vorgegebenen Ziele waren die Verbesserung der Rechtssicherheit der ausländischen Investoren, die gegenseitige Öffnung der Märkte und die Beseitigung der bestehenden Diskriminierung zwischen den Handelspartnern. Die treibenden Kräfte der Verhandlungen waren die USA und Japan. Die europäischen Länder gaben sich zurückhaltend und konzentrierten sich auf die Behandlung einzelner Teilaspekte. Die Entwicklungsländer schließlich standen einer Liberalisierung der Direktinvestitionen ablehnend gegenüber. Die Verhandlungen gestalteten sich in der Folge schwierig und waren, wie *John Croome* festhält, «among the most frustrating and least productive of the Uruguay Round».[1017] Die letztlich zustande gekommene Vereinbarung über die handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen («Agreement on Trade-Related Investment Measures», TRIMS-Abkommen) wurde am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen in Kraft.[1018]

3.1 Der Abkommensinhalt

1173 Das TRIMS-Abkommen **beschränkt sich auf Investitionsmaßnahmen**, die sich **auf den Handel mit Waren** beziehen, und nicht auf die internationalen In-

1015 Vgl. z.B. WTO (1996), Annual Report 1996, Vol. I, Genf, S. 46; WTO (1996), FOCUS, Newsletter Nr. 13, Genf, S. 11.

1016 Zum Hinweis auf die handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen vgl. Ministererklärung vom 20.9.1986.

1017 *J. Croome* (1995), Reshaping the World Trading System, Genf, S. 138.

1018 WTO, The Legal Texts, S. 163 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vestitions- und Investitionsschutzabkommen.[1019] Die Investitionsmaßnahmen des Dienstleistungshandels sind im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen und in der im GATS getroffenen Vereinbarung über Finanzdienstleistungen geregelt. Die neun Artikel und der Anhang des TRIMS-Abkommens verlangen, dass sich die mit den Direktinvestitionen verbundenen Maßnahmen nicht handelshemmend oder handelsverzerrend auswirken dürfen und Art. III und XI GATT (Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren auf dem Gebiet der inländischen Abgaben und Rechtsvorschriften sowie allgemeine Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen) nicht widersprechen.[1020]

Die Liste der staatlichen warenhandelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die **1174**
Gegenstand des Abkommens sind, findet sich im Anhang des TRIMS-Abkommens:

- Maßnahmen, die mit Art. III.4 GATT unvereinbar sind, indem sie vom ausländischen Investor verlangen, eine bestimmte Menge Inlandware (z.B. im Verhältnis der lokalen Produktion) zu kaufen oder zu gebrauchen (Verfügung von **«Local content»-Bestimmungen**).[1021]
- Maßnahmen, die mit Art. III.4 GATT unvereinbar sind, indem sie den **Import von Vorprodukten mengen- oder wertmäßig beschränken**, um auf diese Weise den Investor zu vermehrten Inlandkäufen zu zwingen.
- Maßnahmen, die mit Art. XI.1 GATT unvereinbar sind, indem sie den **Import von Vorprodukten im Verhältnis zum Export einer Unternehmung einengen**. Auch bei diesen Maßnahmen geht es um den Schutz der einheimischen Angebote und Anbieter.
- Maßnahmen, die mit Art. XI.1 GATT unvereinbar sind, weil sie die **Devisenzuteilung für den Import von Vorprodukten mit den Deviseneinnahmen aus dem Export einer Unternehmung verknüpfen**. Im Hintergrund dieser Vorschriften mögen die Überlegungen stehen, dass die Währungs- und Devisenpolitik nicht als indirekter «Investitionsschutz» missbraucht werden darf.
- Maßnahmen, die mit Art. XI.1 GATT unvereinbar sind, da sie die Exportmengen begrenzen.

Die beiden Hauptelemente des Abkommens sind die Einhaltung der GATT-Be- **1175**
stimmungen und der Abbau der nicht abkommenskonformen Investitionsmaßnah-

1019 Zu den internationalen Investitions- und Investitionsschutzabkommen vgl. *R. Senti* (2022), Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Zürich und Baden-Baden, S. 143 ff.

1020 Das TRIMS-Abkommen belässt die Regelung der Investitionen unter dem Hoheitsrecht der einzelnen Staaten und geht nicht über das hinaus, was seit dem Kanada FIRA-Fall von 1984 bekannt ist. Vgl. Panelbericht «Canada-Administration of the Foreign Investment Review Act, FIRA», vom 7.2.1984, in: GATT (1984), BISD 30th S, S. 140 ff. und 157 ff.; Panelbericht «EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas» vom 27.5.1997, in: WTO (1991), Doc. WT/DS27/R/USA, Ziff. IV.453 und IV.455.

1021 Vgl. Panelbericht «EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas» vom 27.5.1997 in: WTO (1997), Doc. WT/DS27/R/USA, Ziff. IV. 455.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

men. Die Vertragspartner verpflichten sich gemäß Art. 2 bis 4 des Abkommens, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen nicht auf eine Art und Weise anzuwenden, dass sie die in Art. III GATT eingegangene Verpflichtung des Inländerprinzips und das in Art. XI GATT niedergelegte Verbot der mengenmäßigen Handelsbeschränkung verletzen.[1022] Ausnahmen, die das GATT einräumt, gelten für den Bereich der handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen. Die Entwicklungsländer sind berechtigt, im Sinne des Art. XII GATT (Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz)[1023] und des Art. XVIII GATT (staatliche Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung) von den Grundverpflichtungen des TRIMS-Abkommens abzuweichen.

1176 Das zweite Hauptelement des Abkommens findet sich in Art. 5. Die Vertragspartner sind gehalten, alle handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die nicht mit dem Abkommen vereinbar sind, innerhalb von 90 Tagen nach dem Inkrafttreten der WTO dem GATT-Rat zu melden. Maßnahmen, die im letzten halben Jahr vor dem Inkrafttreten der WTO angeordnet wurden, müssen nach Ablauf der Notifizierungsfrist beseitigt sein. Die übrigen Maßnahmen sind innerhalb einer bestimmten Zeitspanne aufzuheben, in den Industriestaaten in zwei Jahren, in den wirtschaftlich schwächeren Staaten in fünf Jahren und in den ärmsten Ländern in sieben Jahren. Während der Übergangsfristen ist eine Verschärfung der geltenden Maßnahmen nicht erlaubt. Hat ein Entwicklungsland bei der Durchführung der Bestimmungen besondere Schwierigkeiten, kann der GATT-Rat eine Fristerstreckung gewähren. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, dürfen während der Übergangszeit neue Investitionen zu den bisherigen Bedingungen vorgenommen werden, vorausgesetzt, sie beziehen sich auf die Produktion gleichartiger Güter. Die neu getroffenen Maßnahmen sind ebenfalls dem GATT-Rat zu melden und zum gleichen Zeitpunkt wie die bestehenden aufzuheben.

1177 Art. 6 des TRIMS-Abkommens bekräftigt die in Art. 5 erwähnte Notifizierungspflicht mit dem Verweis auf Art. X GATT (Veröffentlichung der Handelsvorschriften) und den Ministerbeschluss über Verfahren zur Erfüllung von Notifizierungsverpflichtungen vom 15. Dezember 1995. Art. 6 des Abkommens verlangt von den Vertragsparteien, ihren Handelspartnern auf Ersuchen hin Auskünfte zu erteilen und Konsultationen anzubieten. Für die Auskunftserteilung gelten die in Art. X GATT vorgegebenen Einschränkungen (Wahrung der legitimen Handelsinteressen der öffentlichen und privaten Unternehmen).

1022 So hält der Panelbericht über den Bananenstreit USA-EG fest, dass die EG mit ihren Bananenimportbestimmungen gleichzeitig das GATT, das GATS, das Landwirtschaftsabkommen, das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren und das TRIMS-Abkommen verletze. «Panelbericht EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas» vom 22.5.1997 in: WTO (1997), Doc. WT/DS27/R/USA, in Ziff. 7.757 f. Besteht zwischen dem GATT und einem Abkommen in Anhang 1A ein Konflikt, geht das Abkommen in Anhang 1A dem GATT vor. Vgl. «General Interpretative Note to Annex 1A» in: WTO, The Legal Texts, S. 20.

1023 Vgl. die Ausführungen unter Rz 928.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Erledigung der laufenden Geschäfte obliegt dem Ausschuss für handelsbezogene Investitionsmaßnahmen. Der Ausschuss berichtet jährlich dem GATT-Rat über die Aktivitäten im Rahmen des Abkommens. Für die Beilegung von Streitfällen ist die WTO-Streitschlichtung im Sinne der Art. XXII und XXIII GATT anzurufen. **1178**

3.2 Anstehende Schwierigkeiten

Trotz des Zustandekommens des TRIMS-Abkommens sind bei den handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen noch **mehrere Probleme ungelöst**: **1179**

- Das Abkommen hält an der Aufteilung zwischen Güter- und Dienstleistungshandel fest und **beschränkt sich ausschließlich auf die den Güterhandel** betreffenden Investitionsmaßnahmen. Diese Abkommensausrichtung ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass bei der Ausarbeitung der Vertragsbestimmungen das Allgemeine Dienstleistungsabkommen noch nicht bestanden hat und die Dienstleistungen von der damals geltenden Welthandelsordnung ausgenommen waren. Bei der Weiterentwicklung des TRIMS-Abkommens werden die Dienstleistungen einbezogen werden müssen, umso mehr als heute die Dienstleistungen über die Spitzentechnologie den Güterhandel mehr und mehr durchdringen.
- Das TRIMS-Abkommen beschränkt sich auf den **Grundsatz des Inländerprinzips**, ohne die Meistbegünstigungspflicht zu erwähnen. Im Gegensatz dazu enthielt beispielsweise der seinerzeitige NAFTA-Vertrag (1992–2020) eine Investitionsregelung, die der Meistbegünstigung Rechnung trug.[1024] Das TRIMS-Abkommen bezieht sich auf einige wenige Investitionsmaßnahmen wie «Local content» und Exportvorschriften, während – um beim Vergleich mit der NAFTA zu bleiben – die Nordamerikanische Freihandelszone eine Vielzahl verschiedener Investitionsmaßnahmen namentlich aufzählt. In der NAFTA sind auch jene Maßnahmen untersagt, die Auslandinvestitionen unter bestimmten Voraussetzungen begünstigen (Kauf von lokalen Produkten oder Dienstleistungen, Begünstigung einheimischer Anbieter und Dienstleistungserbringer).
- Das TRIMS-Abkommen **verzichtet auf einen Eingriff in die Eigentumsverhältnisse** ausländischer Investitionen sowie in die Verwaltung und Leitung ausländischer Unternehmen. In vielen Ländern bestehen nach wie vor Bestimmungen, wonach ausländische Investoren nicht über die Mehrheit des Kapi-

[1024] Art. 1103.1 des NAFTA-Vertrags lautet: «Each Party shall accord to investors of another Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to investors of any other Party or of a non-Party with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, and sale or other disposition of investments.» Ziff. 2 des gleichen Artikels bezieht sich mit der gleichen Formulierung auf die «Investments».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tals einer Unternehmung verfügen dürfen und die Leitung ausländischer Firmen durch einheimische Personen zu besetzen ist.[1025]

- Das TRIMS-Abkommen gewährt relativ **lange Übergangsfristen** für die Beibehaltung von Maßnahmen, die dem Sinn und Geist der WTO-Ordnung widersprechen. Umstritten ist auch die Bestimmung, wonach die Ausnahmen für Entwicklungsländer unbefristet verlängert werden dürfen.[1026]

1180 Nach Abschluss der Uruguay-Runde war während längerer Zeit nicht klar, in welchem Verhältnis das TRIMS-Abkommen der WTO zu dem damals in der OECD verhandelten Multilateralen Investitionsabkommen («Multilateral Agreement of Investments», MAI) stand. Mitte 1998 sind jedoch die **OECD-Verhandlungen über das MAI endgültig abgebrochen** worden, weil einzelne Länder nicht bereit waren, die in der WTO gewährte kulturelle Ausnahmeklausel und den Sonderstatus der EU-Mitgliedstaaten aufzugeben.[1027] In der Zwischenzeit sind die Verhandlungen nicht – wie seinerzeit vermutet – wieder aufgenommen worden.

1181 Abgesehen von den noch nicht gelösten Problemen, ist es dem Abkommen doch gelungen, einige Bereiche der ausländischen Direktinvestitionen allgemeinverbindlich in die Welthandelsordnung einzubringen, dem Inländerprinzip zu einem ersten Durchbruch zu verhelfen, vereinzelte Handelshemmnisse aus dem Weg zu räumen, die Transparenz im Investitionsbereich zu erhöhen und die Streitigkeiten dem Schlichtungsverfahren der WTO zu unterstellen.[1028] Die Erarbeitung einer WTO-weiten Investitionsordnung wird indessen in nächster Zeit kaum möglich sein. In den letzten Jahrzenten ist eine **Vielzahl von reziproken bilateralen Investitionsschutzabkommen entstanden**. Praktisch jedes Land verfügt heute über eine Mehrzahl von bilateralen Investitionsabkommen Abkommen. Die UNCTAD spricht von insgesamt 3000 Abkommen, wobei in dieser Zahl auch die vereinbarten Investitionsbestimmungen im Rahmen von Präferenzvereinbarungen mitgezählt werden.[1029]

1182 Im Rahmen der regionalen Wirtschaftsintegration, in den sog. **«Mega-Regionals»**, ist es dagegen gelungen, auch «WTO-Plus-Themen», wie jenes der Investitionen zu berücksichtigen.[1030]

1025 Vgl. Art. 1106 und 1107 des NAFTA-Vertrags.

1026 Zu den ungelösten Problemen bei der Regelung der handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen vgl. *Pierre Sauvé* (1994), A First Look at Investment in the Final Act of the Uruguay Round, in: Journal of World Trade, Vol. 28, Nr. 5, S. 8.

1027 Vgl. NZZ vom 29.4.1998, Nr. 98, S. 21.

1028 Einen ausführlichen Bericht über den Handel und die Direktinvestitionen, ergänzt durch ein breit angelegtes Verzeichnis weiterführender Literatur, findet sich in: WTO (1996), Annual Report 1996, Genf, Vol. I, S. 44 ff.

1029 Zur Anzahl der Abkommen vgl. *R. Senti* (2013), S. 178 ff.

1030 *P. Hilpold* (2019), S. 59.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4 Die Vorversandkontrolle (pre-shipment inspection)

4.1 Grundlegendes

1183 Eine Vorversandkontrolle wird schon seit langem im internationalen Handelsverkehr zwischen Privaten praktiziert. Dabei beauftragt der Käufer private Firmen, die Ladung schon vor Verschiffung auf Quantität und Qualität gemäß den vertraglichen Vereinbarungen zu überprüfen. Mängel sollen also zum frühestmöglichen Zeitpunkt festgestellt werden, wodurch kostspielige Rücksendungen vermieden werden können. Auch die Bezahlung der Lieferung kann von einem positiven Kontrollattestat abhängig gemacht werden. Die Regelung zur Vorversandkontrolle im Internationalen Wirtschaftsrecht bezieht sich aber auf ein anderes Phänomen: In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich eine immer größere Anzahl an Entwicklungsländern am internationalen Handel beteiligt, wobei die administrativen Einrichtungen dieser Länder für eine wirksame **Zollkontrolle** vielfach unzureichend waren. Diese Aufgabe **haben private Firmen übernommen**, und zwar unmittelbar im Exportstaat (in erster Linie die Firma *Société Générale de Surveillance* aus Genf).

1184 Diese Unternehmen haben somit beliehene hoheitliche Funktionen im Ausland ausgeübt, wobei auf dieser Grundlage auch privatrechtliche Vereinbarungen außer Kraft gesetzt wurden. Mit der Zeit mehrten sich die Klagen über die Tätigkeit dieser Kontrolleinrichtungen, denen eine Behinderung des internationalen Wirtschaftsverkehrs, eine intransparente, diskriminierende Vorgangsweise oder eine Gefährdung des Geschäftsgeheimnisses vorgeworfen wurde. Auch die Exportnationen sahen die Tätigkeit dieser hoheitlich agierenden Kontrollinstitutionen mit zunehmend größerer Skepsis. Umgekehrt waren die Importnationen, die sich dieser Einrichtungen bedienten, daran interessiert, deren Tätigkeit auf eine klare rechtliche Basis zu stellen. Für die Importnationen bestand die Notwendigkeit, zwei Formen von Missbrauchsgefahr zu begegnen: Der Beihilfe zur Kapitalflucht durch Ansatz zu hoher Zoll-sätze oder der Beihilfe zur Abgabenhinterziehung durch den Ansatz von zu niedrigen Zollwerten. Damit fand sich ein breiter Konsens für die Aufnahme der Vorversandkontrollen in das Verhandlungsprogramm der Uruguay-Runde. Das resultierende Übereinkommen (*Agreement on Preshipment Inspection – PSI-A)* legalisiert diese Verfahren, ohne jedoch solche Verfahren grundsätzlich zu befürworten oder gar zu verlangen. Klar kommt in diesem Übereinkommen zum Ausdruck, dass die WTO in diesen Verfahren nur vorübergehende Maßnahmen sieht, die obsolet werden, sobald die Importnationen, die sich gegenwärtig der Vorversandkontrolle bedienen, eigenständige Zollkontrollverfahren aufgebaut haben.[1031]Das Übereinkommen verpflichtet die M

[1031] Vgl. folgende Präambelbestimmung: «*Recognizing* the need of developing countries to do so for as long and in so far as it is necessary to verify the quality, quantity or price of imported goods».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nun sicherzustellen, dass Vorversandkontrollen in nichtdiskriminierender und transparenter Form durchgeführt werden, dass dabei die vertraglichen Standards (bzw. in Ermangelung vertraglicher Standards, internationale Standards) eingehalten werden und dass Geschäftsinformationen geschützt bleiben. Besondere Vorkehrungen werden des Weiteren getroffen, um Verzögerungen im Verifikationsverfahren zu verhindern. Zentral sind schließlich die Bestimmungen über die Zurückweisung vertraglich vereinbarter Preise durch die Kontrolleinrichtungen, um Überbepreisung, Unterbepreisung und Betrug im Preis-Verifikationsverfahren zu verhindern.[1032] Die Staaten, die sich der Vorversandkontrolle bedienen, haben Beschwerdeeinrichtungen zu schaffen, an die sich die Exporteure wenden können. Zudem wurde ein eigenes Streitbeilegungsverfahren geschaffen, an das sich sowohl die Exporteure als auch die Vorversandkontrollstellen wenden können.

1185 Im Rahmen der Doha-Runde sind wiederum Reformdiskussionen zu dieser Materie im Gange.

4.2 Die Uruguay-Runde

1186 Im Jahr 1988 brachte Indonesien in der Uruguay-Runde den Vorschlag ein, die internationale Versandkontrolle in einem eigenständigen Abkommen zu regeln. Die Arbeitsgruppe über nichttarifäre Handelshemmnisse nahm dieses Anliegen, das bereits vor Jahren im Zollwert-Ausschuss diskutiert worden war, in die laufenden Verhandlungen auf.[1033] Bei der Versandkontrolle handelt es sich um ein Vorgehen, bei dem Regierungen von Importländern private Firmen beauftragen, den Versand von im Ausland bestellten Waren im Herkunftsland in Bezug auf Preis, Währungskurs, Finanzregelung, Qualität, Quantität usw. zu überprüfen. **Ziel dieser Kontrolle** ist, wie oben ausgeführt, die **Zoll- und Steuer-umgehung zu reduzieren, die Kapitalflucht zu unterbinden und den kommerziellen Betrug zu erschweren**. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass diese Kontrollen **transparent und nichtdiskriminierend** erfolgen. Dieser Inspektionsgesellschaften bedienen sich vor allem die Regierungen der Entwicklungsländer, deren Verwaltungsapparat zur staatlichen Kontrolle und Überwachung der Importe an der eigenen Grenze nicht genügend gerüstet ist. Die privaten Kontrollfirmen haben für die einzelnen Warenlieferungen eine Unbedenklichkeitsbescheinigung («Clean report of findings») auszustellen. Darin ist unter anderem festgehalten, dass die Preise weder künstlich überhöht noch zu tief angesetzt sind, dass die Qualität und Quantität den in den Frachtdokumenten gemachten Angaben entsprechen usw.

1187 Der Vorschlag eines separaten Abkommens über die Versandkontrolle fand bei den Verhandlungsdelegationen Anklang. Die Industriestaaten waren an einer effizienten und fristgerechten Grenzabfertigung der Handelsgüter interessiert,

1032 Art. 2.20 lit b-e.

1033 Vgl. Jahresbericht des Ausschusses des Abkommens über den Zollwert, in: GATT (1987), BISD 33rd S, S. 216 ff., Ziff. 12.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

weil in der Vergangenheit vereinzelte Grenzkontrollen immer wieder mit zeitlichen Verzögerungen, überhöhten Kosten und anderen Handelshemmnissen verbunden waren. Die Entwicklungsländer erblickten in der Auslagerung der Grenzkontrollen an private Firmen die Möglichkeit, der Kapitalflucht sowie der Zoll- und Steuer-umgehung einen Riegel zu schieben. Alle Parteien befürworteten zudem eine funktionierende Beschwerdeinstanz und eine unabhängige Streitschlichtungsstelle, um das Ausufern von Handelskonflikten einzudämmen.[1034]

1188 Das Abkommen über die Versandkontrolle («Agreement on Preshipment Inspection», PSI-Abkommen, im Folgenden: PSI-A) wurde am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen der WTO in Kraft.

4.3 Der Anwendungsbereich

1189 In der Präambel des Abkommens nehmen die Vertragsparteien zur Kenntnis, dass viele Entwicklungsländer ihre Importe nicht an der eigenen Grenze kontrollieren, sondern sich der Warenkontrolle im Herkunftsland bedienen. Das Recht der Versandkontrolle steht diesen Ländern zu, «so lange und insoweit die Überprüfung der Qualität, Quantität oder des Preises von eingeführten Waren erforderlich» ist. Die mit der Kontrolle beauftragten Firmen werden aufgefordert, die Grundsätze und Verpflichtungen des GATT zu achten und dafür zu sorgen, dass die Verfahren ohne zeitliche Verzögerung kostengünstig und transparent durchgeführt werden. Gleichzeitig äußern die Teilnehmerstaaten den Wunsch, Streitfälle aus dem Abkommen rasch, wirksam und unparteiisch anzugehen und beizulegen.

1190 Das PSI-Abkommen findet gemäß Art. 1.1 «auf alle im Gebiet eines Mitglieds vor dem Versand durchgeführten Kontrolltätigkeiten Anwendung, ob sie vertraglich vereinbart oder von der Regierung oder einer Regierungsstelle eines Mitglieds in Auftrag gegeben sind». Nach geltendem Recht erfordern Versandkontrollen, die im Interesse und im Auftrag einer ausländischen Regierung erfolgen, in allen Ländern eine Bewilligung, es sei denn, es handle sich um direkte Regierungskäufe. Keiner Bewilligung bedürfen auch Kontrollen, die von Spezialfirmen für private Auftraggeber vorgenommen werden.[1035]

1191 Als Kontrolle vor dem Versand gelten die Tätigkeiten, welche die Überprüfung des Preises, des Währungskurses, der Finanzregelung, der Qualität, der Quantität sowie der zolltarifarischen Einstufung betreffen. Der Begriff «Kontrollstelle» oder «Stelle für die Kontrolle vor dem Versand» bezeichnet die Institution, die vertraglich oder im Auftrag eines WTO-Mitglieds Kontrollen vor dem Versand ausführt. Regierungsstellen selber haben kein Recht, auf dem Gebiet eines anderen Vertragspartners Kontrollen vorzunehmen. Die Vertragspartner sind auch nicht

1034 Über den Verlauf der Verhandlungen in der Uruguay-Runde vgl. *J. Croome* (1995), S. 51 f. und 189 ff.

1035 Vgl. BBl 1994 IV 214.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

verpflichtet, ausländischen Regierungsstellen auf ihrem Gebiet Kontrollen vor dem Versand zu erlauben.[1036]

1192 Unter «Benutzermitglied» versteht Art. 1.2 des Abkommens ein Mitglied, «dessen Regierung oder Regierungsstellen die Anwendung der Kontrollen vor dem Versand vertraglich vereinbaren oder beauftragen».

4.4 Die Einzelbestimmungen des Vertrags

1193 Das Abkommen verpflichtet die Importstaaten, gewisse Kriterien bei den von ihnen in Auftrag gegebenen Versand-kontrollen einzuhalten, um auf diese Weise zur Harmonisierung der Kontrollkriterien und zu einer Verbesserung des internationalen Prüfstandards beizutragen. Schwerpunkte der vertraglichen Vereinbarung sind die Wahrung der Nichtdiskriminierung, die Schaffung von Transparenz, die vertrauliche Information, die Preiskontrolle und die Streitbeilegung.

4.4.1 Die Nichtdiskriminierung

1194 Nach Art. 2.1 PSI-A haben die Benutzermitglieder folgende Punkte zu beachten: (1) Bei der Versandkontrolle gilt die Meistbegünstigung. Die Verfahren sind «auf der gleichen Grundlage auf alle durch diese Kontrollen betroffenen Exporteure» anzuwenden. Das Abkommen spricht von einer «einheitlichen Ausführung der Kontrolle durch alle Kontrollorgane». (2) Das Inländerprinzip ist zu beachten. Die Verfahren und Kriterien sind objektiv, sachgerecht und nicht bewusst handelshemmend durchzuführen. Die Kontrollen dürfen nicht so vorgenommen werden, dass den Händlern wegen einer Verzögerung oder überhöhter Kosten Nachteile gegenüber den inländischen Anbietern entstehen. In diesem Zusammenhang weist Art. 2.2 des Abkommens auf Art. III GATT hin. Das Problem der Fristeneinhaltung ist in Art. 2.15 ff. des Abkommens geregelt. Vereinbarte Termine sind zu beachten. Nach Abschluss der Kontrolle ist binnen fünf Arbeitstagen ein schriftlicher «Schlussbericht über die Feststellungen oder eine genaue schriftliche Erläuterung der Gründe für den Ablehnungsbescheid» auszustellen. Bei Ablehnung ist der Exporteur anzuhören. Die detaillierten Bestimmungen über das zeitliche Vorgehen und die Verzögerungen lassen vermuten, wo die effektiven Probleme bei der Versandkontrolle liegen bzw. gelegen haben. (3) Art. 2.3 des Abkommens bestimmt, dass die Kontrolle im Zollgebiet, aus dem die Waren ausgeführt oder in dem sie hergestellt werden, stattzufinden hat. Nur in Ausnahmefällen und mit Zustimmung beider Handelspartner darf ein anderer Kontrollort gewählt werden. (4) Schließlich verlangt der Vertrag, dass die Mengen- und Qualitätskontrollen gemäß den im Kaufvertrag beschriebenen Normen durchzuführen sind. Enthält der Vertrag keine entsprechenden Vorschriften, gelten die ein-

[1036] Gemäß Anmerkung zu Art. 1.4 des PSI-A.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schlägigen internationalen Normen.[1037] Im gleichen Sinne, wie das Prinzip der Nichtdiskriminierung die Importländer und Kontrollstellen verpflichtet, gilt Art. 3 des PSI-A auch für die Ausfuhrländer.

4.4.2 Die Transparenz

Die gegenseitige Information zwischen Importeuren, Exporteuren und Kontrollstellen scheint eines der heikelsten Probleme in den Beziehungen zwischen den an einer Versandkontrolle beteiligten Partnern zu sein. Das Abkommen über die Versandkontrolle räumt der Transparenz mit Art. 2.5 bis 2.8 und mit Art. 3 einen relativ breiten Raum ein. Das Abkommen verlangt von den Vertragspartnern, alle Gesetze und Verordnungen, die sich auf die Kontrolle beziehen, in einer zugänglichen und verständlichen Form zu veröffentlichen und dem WTO-Sekretariat zu melden. **1195**

Das Abkommen fordert die Benutzermitglieder auf, ihre Informationen an die für sie tätigen Versandkontrollstellen und ihre Ämter weiterzuleiten und dafür zu sorgen, dass diese Ämter den Exporteuren als Auskunftsstelle dienen. Schließlich haben die Kontrollämter den Exporteuren eine Liste mit allen Auskünften auszuhändigen, die zur Erfüllung der Kontrollerfordernisse notwendig sind. Die Informationsstellen sind verpflichtet, den Exporteuren auf Ersuchen hin Auskünfte über die bestehenden Gesetze und Verordnungen, Verfahren und Kriterien sowie ihre Rechte und Rechtsmittel in Beschwerdeverfahren zu erteilen. **1196**

4.4.3 Die vertraulichen Informationen

Art. 2.9 bis 2.13 PSI-A bezieht sich auf den Umgang mit vertraulichen Informationen. Grundsätzlich ist kein Exporteur verpflichtet, vertrauliche Mitteilungen, welche die legitimen Handelsinteressen öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würden, weiterzugeben. Auch alle jene Informationen zuhanden der Kontrollstellen gelten als vertraulich, die noch nicht veröffentlicht wurden, Drittparteien nicht allgemein bekannt sind oder der Öffentlichkeit nicht auf andere Weise zur Verfügung stehen. Gegenüber den Regierungsstellen gilt insofern eine Ausnahmeregelung, als ihnen Informationen weitergegeben werden dürfen, sofern solche Mitteilungen «für Kreditbriefe, andere Zahlungsformen, Zollzwecke, Einfuhrlizenzverfahren oder Währungskontrollen üblicherweise notwendig sind». Dabei gilt für die Regierungsstellen die gleiche Geheimhaltungspflicht wie für die Kontrollstellen. **1197**

1037 Was eine «einschlägige internationale Norm» ist, definiert die Fußnote zu Art. 2.4 PSI-A: «Eine internationale Norm ist eine von einer Regierungsstelle oder Nichtregierungsstelle, deren Mitgliedschaft allen Mitgliedern offen steht, wenn eine von ihnen eine auf dem Gebiet der Normung anerkannte Tätigkeit ausübt, angenommene Norm.»

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1198 Das PSI-A verpflichtet die Regierungen, dafür zu sorgen, dass die Kontrollstellen keine Informationen über patentrelevante Herstelldaten und unveröffentlichte technische Vorschriften, keine Daten der internen Preisbildung, Kostenstruktur und Gewinnberechnung sowie keine Vertragsbestimmungen zwischen den Exporteuren und ihren Lieferanten einfordern.

4.4.4 Die Preiskontrolle

1199 Von besonderer Bedeutung ist die Preiskontrolle. Viele Länder befürchten, dass mithilfe falscher Warenpreise unerlaubterweise Kapital ins Ausland transferiert wird. Die Kontrollstelle hat gemäß Art. 2.20 PSI-A das Recht, einen vertraglich vereinbarten Preis zurückzuweisen, wenn aufgrund von Preisvergleichen der Verdacht aufkommt, dass die Ware über- oder unterfakturiert ist. Die Kontrollstelle stützt ihre Vergleiche zur Prüfung des Ausfuhrpreises gemäß Art. 2.20(b) auf die Preise «für gleiche oder gleichartige Waren, die für die Ausfuhr aus demselben Ausfuhrland annähernd zur selben Zeit unter konkurrierenden und vergleichbaren Verkaufsbedingungen in Übereinstimmung mit den üblichen Handelspraktiken und netto anwendbaren Standardpreisnachlässen angeboten werden». Nicht zum Zwecke von Preisvergleichen herangezogen werden dürfen der Verkaufspreis für im Einfuhrland erzeugte Waren, Preise für Waren aus anderen Ausfuhrländern, die Erzeugungskosten und willkürliche oder fiktive Preise oder Werte. Die Bestimmungen dieser Übereinkunft sollen nicht den Warenhandel in seiner Vielfältigkeit einschränken, sondern einen Beitrag zur Verhinderung von Fälschungen und unerlaubten Kapitalbewegungen leisten.

4.4.5 Die Streitbeilegung

1200 Das Streitbeilegungsverfahren des PSI-A unterscheidet zwischen Streitfällen unter den Regierungen bzw. den Vertragspartnern einerseits und Streitfällen unter den Kontrollstellen und Exporteuren andererseits. Streitfälle zwischen den Mitgliedstaaten über das Funktionieren des Abkommens fallen unter die Art. XXII und XXIII GATT und unter die WTO-Vereinbarung über die Streitbeilegung. Zur **Schlichtung von Konflikten zwischen den Kontrollstellen und den Exporteuren** sieht das Abkommen in Art. 2.21 und Art. 4 des Abkommens ein **eigenständiges Überprüfungsverfahren durch eine «Unabhängige Stelle» («Independent Entity», IE)** vor. Die Schaffung der «Unabhängigen Stelle» und deren Verfahrensvorschriften gründen auf dem Beschluss des Allgemeinen WTO-Rats vom 13. Dezember 1995. Bislang (Frühjahr 2024) ist noch keine einzige Beschwerde vor der «Unabhängige Stelle» eingebracht worden[1038] Sie setzt sich aus sachkun-

[1038] Wie das US-amerikanische Handelsministerium ausführt, liegen die Gründe dafür in den hohen Kosten des Verfahrens, in der unklaren Bindungswirkung einer Ent-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

digen Vertretern der Internationalen Organisation der Kontrollstellen («International Federation of Inspection Agencies», IFIA), der Internationalen Handelskammer («International Chamber of Commerce», ICC) und der WTO zusammen. Wünscht eine Kontrollstelle oder ein Exporteur einen Streitfall vorzubringen, verlangt der Antragsteller die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Der Untersuchungsausschuss setzt sich aus drei Personen zusammen, die durch die Streitparteien aus einer Liste von Panelisten ausgewählt werden. Die Liste entstand in Zusammenarbeit mit den Vertragsparteien und den soeben erwähnten internationalen Organisationen und besteht seit 1. Mai 1996. Der Ausschuss hat innerhalb von acht Tagen einen Entscheid zu fällen. In Ausnahmefällen kann die Frist erstreckt werden. Der Entscheid ist für die Kontrollstellen und die Exporteure, also für die privaten Streitparteien, verbindlich, nicht aber für die Regierungen.

4.5 Die Fortführung des Abkommens

1201 Das Abkommen über die Versandkontrolle ist ein Verhandlungsergebnis der Uruguay-Runde. Ob diese Vereinbarung längerfristig zum Tragen kommt, war bei der Inkraftsetzung Anfang 1995 ungewiss. Der Allgemeine Rat der WTO hat im Sinne des Art. 6 des PSI-A im November 1996 eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe betraut, das Funktionieren des Abkommens zu überprüfen. Dieser Bericht[1039] konzentrierte sich auf neun Verbesserungsvorschläge. Verlangt wurden unter anderem eine Vereinheitlichung der internationalen Kontrollformulare, das Recht zur selektiven Kontrolle von Warenlieferungen, die Ermöglichung der Rechnungsprüfung der internationalen Kontrollstellen, die Verbesserung des Wettbewerbs zwischen den Kontrollstellen und die Analyse der Strukturen dieser Stellen. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe wurde inzwischen verlängert mit dem Auftrag, sich vertieft über die Aktivitäten und die Verhaltensweisen («Code of conduct») der internationalen Inspektionsfirmen zu informieren.

5 Das Abkommen über die Ursprungsregeln

1202 Im GATT und in den Zusatzabkommen ist immer wieder die Rede von «Waren, die aus einem anderen Land stammen», von «gleichartigen Waren inländischen Ursprungs» und vom «Ursprungs- oder Ausfuhrland». Es wird freilich nicht definiert, was unter «Ursprung» («Rules of Origin», RoO), «Ursprungsprodukt»

scheidung und in der Furcht vor Retorsionen durch das WTO-M, gegen welches sich die Beschwerde richtet. Vgl. https://www.trade.gov/trade-guide-wto-psi (April 2024).

1039 WTO (1998), Annual Report 1998, Special Topic: Globalization and Trade, Genf, S. 96.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

oder «Ursprungsland» zu verstehen ist.[1040] Doch **spielt im internationalen Handel die Herkunft eines Produkts eine wichtige Rolle**, weil in der Regel die Form der Grenzabfertigung mit der Herkunft des Handelsguts verknüpft ist. So kann beispielsweise das Produkt aus einem Entwicklungsland oder aus einem Land, mit dem ein Freihandels- oder Zollunionsvertrag besteht, zollfrei sein, während die Ware aus einem anderen WTO-Partnerland zu verzollen ist.

1203 Als Ursprungskriterium dient grundsätzlich das Maß der am jeweiligen Ort erfolgten Wertmehrung. Von einem Ursprungsprodukt ist die Rede, wenn das Gut im Herkunftsland vollständig gewonnen, erzeugt, hergestellt oder ausreichend be- oder verarbeitet worden ist. Vollständig gewonnen, erzeugt oder hergestellt ist ein Produkt in einem Land, wenn keine Vor- oder Hilfsprodukte aus einem anderen Land stammen. Das trifft für die im eigenen Land abgebauten Mineralien zu, für die aus landeseigenen Materialien hergestellten Geräte und Möbel sowie die agrarischen Erzeugnisse. Ausreichend be- oder verarbeitet ist ein Gut, wenn es eine starke Veränderung und Wertmehrung erfahren hat, gemessen in Prozenten des gesamten Produktwerts oder definiert durch einen Zollpositionenwechsel.

1204 Ob und in welcher Form der Ursprung einer Ware im Rahmen der WTO definiert werden soll, stand in der Verhandlungsgruppe über nichttarifäre Handelshemmnisse der Uruguay-Runde zur Diskussion. Die ersten Vorschläge stammten von den Verhandlungsdelegationen Japans und der Vereinigten Staaten im Jahr 1989. Sie schlugen in Anlehnung an die damals durchgeführte Zolltarifharmonisierung vor, die länderweise unterschiedlichen Ursprungsbestimmungen zu harmonisieren, eine gemeinsame Notifizierungspflicht einzuführen und zur Lösung hängiger Konflikte eine spezielle Streitschlichtungsstelle zu schaffen. Die europäischen Staaten standen anfänglich einer WTO-Ursprungsregelung ablehnend gegenüber und verwiesen die Behandlung dieser Fragen in den Kompetenzbereich des Brüsseler Zollkooperationsrats (Rat für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zollwesens, «Customs Co-operation Council», CCC). Im Verlauf der Verhandlungen einigten sich die Delegierten auf eine **Doppelstrategie der lang- und der kurzfristigen Problembewältigung**. **Auf lange Sicht** sei ein Programm der **Harmonisierung der Ursprungsregeln** in Zusammenarbeit mit dem Brüsseler Zollkooperationsrat anzustreben. Bis zur Verwirklichung einer endgültigen Regelung habe hingegen ein **Übergangsabkommen** zu gelten, das die Vertragspartner zu den Prinzipien der Meistbegünstigung, der Transparenz und der Zusammenarbeit verpflichtet und das eine gemeinsame Streitschlichtungsstelle vorsieht.[1041] Die Unterzeichnung des Abkommens über die Ursprungsregeln («Agreement on Rules of Origin», RoO-Abkommen) fand am 15. April 1994 statt. Das

---

1040 Hinweise auf den Ursprung eines Produkts finden sich in: Art. I.1, II.1 und 2, III.1, 2, 4 und 8, VI.3, 4, 5 und 6, IX, XIII:1 und 2 sowie XIX.1 GATT und in Art. 6 SPS-Abkommen.

1041 Über den Verlauf der Verhandlungen in der Uruguay-Runde vgl. *J. Croome* (1995), S. 192 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Abkommen trat am 1. Januar 1995 als multilaterales Abkommen der WTO in Kraft. Nach wie vor wird in Genf über eine Verbesserung der Ursprungsregeln verhandelt. An den Ministerkonferenzen Bali (2013) und Nairobi (2016) ist es gelungen, die Ursprungsregeln zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) zu vereinfachen bzw. zu deren Gunsten zu verbessern.[1042]

5.1 Die Zielsetzung

1205 Die Präambel des Abkommens über die Ursprungsregeln strebt die Erleichterung des internationalen Handels über «klare und vorhersehbare Ursprungsregeln», die Vermeidung unnötiger Handelshemmnisse und die Wahrung der Rechte der WTO-Mitglieder an. Die Vertragsbestimmungen hätten sicherzustellen, dass die Ursprungsregeln in unparteiischer, transparenter, vorhersehbarer und neutraler Form ausgearbeitet und angewandt werden. Die Ursprungsregeln sollen weder als Instrumente der Binnen- und Außenwirtschaftspolitik missbraucht werden noch zu eigentlichen Hemmnissen und Verzerrungen im Außenhandel verkommen. Der Beitrag des Abkommens zu einer möglichst offenen und freien Welthandelsordnung habe darin zu bestehen, die Zeit bis zur Verwirklichung des in Teil IV der Vereinbarung vorgesehenen Arbeitsprogramms über die Harmonisierung der Ursprungsregeln zu überbrücken. Ferner habe die Übereinkunft dafür sorgen, dass bis dahin möglichst keine zusätzlichen Ursprungsregeln und administrativen Vorschriften erlassen, notwendige Änderungen nicht rückwirkend in Kraft gesetzt und bestehende Verpflichtungen in einer «konstanten, einheitlichen, unparteiischen und angemessenen Form» vollzogen werden.

5.2 Der Abkommensinhalt

1206 Das RoO-Abkommen gliedert sich in vier Teile und enthält zwei Anhänge. Der erste Teil definiert die Ursprungsregeln. Der zweite Teil ist der Anwendungsdisziplin von Ursprungsregeln gewidmet. Der dritte Teil erörtert die Notifizierung und die Überprüfung des Ursprungs sowie die Konsultationen und die Streitbeilegung. Der vierte Teil schließt mit dem Hinweis auf die längerfristige Harmonisierung der Ursprungsbestimmungen im Rahmen eines künftigen Arbeitsprogramms. Die beiden Anhänge enthalten das Pflichtenheft des zu schaffenden Technischen Komitees und die Gemeinsame Erklärung über die präferenziellen Ursprungsregeln.

5.2.1 Die begriffliche Abgrenzung der Ursprungsregeln

1207 Im Sinne des Art. 1.1 des RoO-Abkommens sind Ursprungsregeln alle Gesetze, Verordnungen und administrativen Vorschriften, die ein WTO-Mitglied zur Be-

1042 Vgl. WTO (2016), Annual Report 2016, S. 39 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

stimmung des Ursprungslands von Waren anwendet. Ausgeklammert sind Rechtssätze, die sich auf vertragliche oder autonome Handelssysteme zur Einräumung von Zollpräferenzen beziehen, die über das in Art. I.1 GATT festgehaltene Meistbegünstigungsprinzip hinausreichen. Art. 1.2 des Abkommens verweist beispielhaft auf verschiedene Rechtsgrundlagen der WTO, in denen von Ursprungsprodukten die Rede ist.[1043]

5.2.2 Die Anwendungsvorschriften

1208 Bis zum Inkrafttreten des in Teil IV des RoO-Abkommens vorgesehenen Arbeitsprogramms haben die Vertragspartner nach Art. 2 dafür zu sorgen, dass

- bei der Anwendung des Kriteriums des Zollpositionenwechsels genaue Angaben über die Zollposition (Nummer und Unternummer innerhalb der Tarifnomenklatur), bei der Anwendung des Prozentkriteriums genaue Hinweise auf die Berechnungsmethode und bei der Anwendung des Verarbeitungskriteriums genaue Erklärungen über den ursprungsbegründenden Vorgang gegeben werden,
- die Ursprungsregeln nicht für handelspolitische Ziele missbraucht werden,
- die Ursprungsregeln den Handel nicht einschränken, stören oder verzerren,
- die Ursprungsregeln das Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip nicht verletzen,
- die Ursprungsregeln in einer «konsistenten, einheitlichen, unparteiischen und angemessenen Form» angewendet und vollzogen werden,
- die Ursprungsregeln auf einem positiven Konzept beruhen, was nicht ausschließt, dass auch Kriterien, die nicht ursprungsbegründend sind, aufgeführt werden dürfen,
- die Ursprungsregeln im Sinne von Art. X GATT sofort und in einer für Ausländer verständlichen Form veröffentlicht werden,
- die Feststellung des Warenursprungs sobald als möglich, nicht später als 150 Tage nach Antrag, erfolgt, wobei die Feststellungsmethoden in gleichbleibender Form für drei Jahre Gültigkeit haben,
- eine Änderung von Ursprungsregeln nicht rückwirkend in Kraft tritt,
- die Verwaltungstätigkeiten ohne Verzögerung durch gerichtliche, schiedsgerichtliche oder Verwaltungsverfahren überprüfbar sind und
- die vertraulichen Informationen von den Vertragspartnern nicht veröffentlicht und der Konkurrenz nicht zugänglich gemacht werden.

1209 Art. 3 des RoO-Abkommens verlangt von den Vertragsparteien, die für die Übergangszeit eingegangenen Verpflichtungen auch im längerfristigen Rahmen des noch auszuhandelnden Arbeitsprogramms für die Harmonisierung einzuhalten.

[1043] Meistbegünstigungsbehandlung gemäß Art. I, II, III, XI und XIII GATT; Ursprungs-Kennzeichnungserfordernisse gemäß Art. IX GATT; Schutzmaßnahmen gemäß Art. XIX GATT.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Art. 3 listet die zu befolgenden Verpflichtungen auf (in Bezug auf die Definition des Ursprungs, den unparteiischen Vollzug der Ursprungsbestimmungen usw.). Diese Vertragsbestimmung bildet gleichsam die Klammer zwischen dem heute geltenden Abkommen und der für die Folgezeit vorgesehenen Ursprungsregelung.

5.2.3 Die präferenziellen Ursprungsregeln

1210 Gemäß Anhang II des Abkommens über die Ursprungsregeln steht es den Vertragspartnern frei, präferenzielle Ursprungsregeln zugunsten der Entwicklungsländer einzuführen und zu unterhalten. Es handelt sich um Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die festhalten, welche Produkte aus welchen Ländern zollmäßig zu bevorzugen sind. Die Vertragspartnerstaaten haben die Vorschriften klar zu definieren und zu veröffentlichen (in Bezug auf Zolltarifnummer, Berechnungsmethode und ursprungsbegründenden Vorgang), wobei die Regelungen nicht rückwirkend in Kraft treten dürfen.

5.2.4 Die institutionellen Vorschriften

1211 Die im Rahmen des Abkommens über die Ursprungsregeln anfallenden Arbeiten werden vom Ausschuss für Ursprungsregeln («Committee on Rules of Origin»), im Abkommenstext «Ausschuss» («Committee») benannt, und vom Technischen Komitee für Ursprungsregeln («Technical Committee on Rules of Origin»), im Abkommenstext als «Technischer Ausschuss» («Technical Committee») bezeichnet, erledigt. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern aller Vertragsparteien zusammen und tagt je nach Bedarf, jedoch mindestens einmal pro Jahr. Der Ausschuss ist für die Durchsetzung des Abkommens verantwortlich, überprüft die Wirksamkeit der Vereinbarung und schlägt notfalls Änderungen vor.[1044] Der Technische Ausschuss arbeitet unter der Aufsicht des Brüsseler Zoll-Kooperationsrats. Jeder Vertragspartner hat das Recht, im Technischen Ausschuss vertreten zu sein. Die Aufgaben des Technischen Ausschusses sind in Anhang I des Abkommens festgelegt. Sie bestehen in der Abklärung und Prüfung spezifisch technischer Probleme beim Vollzug der Ursprungsregeln, in der Beschaffung von Informationen über die Ursprungsregeln, in der Beratung der Vertragspartner und in der Ausarbeitung von Berichten zuhanden des Ausschusses. Das wichtigste Anliegen des Technischen Ausschusses ist das Zusammenstellen des Arbeitsprogramms über die Ursprungsordnung, die im Anschluss an die gegenwärtig geltende Regelung in Kraft gesetzt werden soll.

1212 Nach Art. 5 des Abkommens waren zunächst alle Vertragspartner verpflichtet, innerhalb von 90 Tagen nach Inkrafttreten der WTO ihre Ursprungsregeln und diesbezüglichen richterlichen Entscheide und Verwaltungsvorschriften dem

1044 Vgl. dazu im Detail WTO, Committee on Rules of Origin, https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_com_e.htm (April 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

WTO-Sekretariat zu melden. Heute sind wesentliche Änderungen und neu einzuführende Ursprungsregeln 60 Tage vor der Inkraftsetzung so zu veröffentlichen, dass sich interessierte Parteien informieren können.

1213 Für die gegenseitige Konsultationspflicht und die Streitbeilegung gelten die Art. XXII und XXIII GATT sowie die WTO-Vereinbarung über die Streitschlichtung.

5.2.5 Die weiteren Verhandlungen

1214 Gemäß Art. 9 des Abkommens über die Ursprungsregeln nahm die Ministerkonferenz im Einvernehmen mit dem Brüsseler Zollkooperationsrat ein Arbeitsprogramm über die längerfristige Harmonisierung der Ursprungsregeln in Angriff. Nach Art. 9.2(b) des Abkommens waren das Komitee und das Technische Komitee «die geeigneten Organe für die Erledigung dieser Arbeiten». Das vorgegebene Ziel war, das Arbeitsprogramm in drei Jahren abzuschließen, was indessen nicht eingehalten werden konnte.[1045] Im Jahr 2005 nahm das «Committee on RoO» zusammen mit dem «Technical Committee on RoO» und der «World Customs Organization» (WCO) erneut die Arbeit auf, die Ursprungsbestimmungen für nicht präferenzierte Handelsgüter zu harmonisieren. Trotz anfänglich vielversprechender Erfolge mussten aufgrund verbleibender Differenzen die Verhandlungen im Jahr 2007 abgebrochen werden.[1046]

6 Das Abkommen über die Einfuhrlizenzverfahren

1215 Import- und Exportlizenzen sind **staatliche Bewilligungen zur Einfuhr oder Ausfuhr einer bestimmten Ware in einer bestimmten Menge zu einer bestimmten Zeit von oder nach einem bestimmten Land**. Das Recht unterscheidet zwischen «automatischen» und «nicht automatischen» Lizenzen. Die automatischen Lizenzen werden «ohne Weiteres» gewährt und dienen lediglich der Handelsstatistik. Die nicht automatischen Lizenzen sind eigentliche Ein- oder Ausfuhrgenehmigungen zur staatlichen Durchsetzung mengenmäßiger Kontrollen und Handelsschranken.

1045 Das Arbeitsprogramm unterteilt die Produkte in drei Gruppen: (1) die Produkte, die vollständig aus dem eigenen Land stammen, (2) die Produkte, die aufgrund der Be- und Verarbeitung einen Zollpositionenwechsel erfahren, und (3) die Produkte, deren Ursprung nach anderen Kriterien wie Prozent- oder Listenregeln beurteilt wird. Der Bericht vom 7.7.1998 ist veröffentlicht in: WTO (1998), Press Release, 9. Juli, Genf.

1046 Der WTO-Jahresbericht 2016 hält fest, dass in den Verhandlungen ab 2005 für mehrere Tausend Zolllinien spezifische Ursprungsregeln erarbeitet werden konnten, dass aber aufgrund der «divergences on a number of core policy issues» das «momentum» verloren ging und die Verhandlungen im Jahr 2007 abgebrochen werden mussten. WTO (2016), Annual Report 2016, Genf, S. 68.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1216 Lizenzen kommen im Import- wie im Exporthandel vor. Im Importhandel finden sich in vielen Ländern mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zum Schutz der einheimischen Landwirtschaft (z.B. in Norwegen, Japan, Südkorea, Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU für Fleisch, Gemüse, Früchte und Milchprodukte). Im Handel mit Rohprodukten wie Kaffee und Kakao dienen die Exportlizenzen der Einhaltung der in den internationalen Vereinbarungen ausbedungenen Handelsquoten. Bei Giftmüll werden Import- wie Exportquoten zur Durchsetzung der gegenseitig eingegangenen Umweltschutzvorschriften verfügt. Exportlizenzen (die jedoch nicht Gegenstand des hier besprochenen Abkommens sind) werden auch im Handel mit Kriegsmaterialien aus Sicherheitsgründen angewandt. Die früher häufig eingesetzten Textilquoten sind mit dem Auslaufen des Textilabkommens auf den 1. Januar 2005 aufgehoben worden.[1047]

1217 Die Erteilung einer Ein- oder Ausfuhrlizenz beginnt mit der Einreichung eines Antrags des Importeurs oder Exporteurs an eine amtliche Stelle bzw. eine privatrechtliche Organisation mit amtlichen Befugnissen. Aufgrund des Antrags und der beigelegten Dokumente und Unterlagen entscheidet die betreffende Stelle über die Import- oder Exporterlaubnis. Das Verfahren bietet den Amtsinhabern beim Fehlen gemeinsamer Vorgaben einen weiten Spielraum für Willkür und Protektionismus, indem sie beispielsweise je nach Nationalität der Händler oder je nach Herkunft der Handelsgüter unterschiedliche Anforderungen stellen, den einen Antrag umgehend bearbeiten und den anderen «auf die lange Bank» schieben oder die Erteilung der Lizenzen an unterschiedliche Bedingungen wie die Übernahme landeseigener Produkte binden. Mit anderen Worten, das Bestehen von Lizenzvorschriften kann für den Handel mit grossen Rechtsunsicherheiten und Benachteiligungen aller Art verbunden sein.

1218 Die Vertragspartner des GATT haben stets anerkannt, dass Ein- und Ausfuhrlizenzen unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll und notwendig sind. Ihr Bemühen galt daher nicht der Beseitigung oder Einschränkung der Lizenzen, sondern der Sicherstellung eines fairen Verfahrens. Lizenzen sollen in einer Form bewilligt und gewährt werden, dass sie nicht zu versteckten Handelshemmnissen und zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung der Herkunftsländer und der Händler werden. Mit diesem Ziel entstand während der Tokio-Runde das plurilaterale Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren («Agreement on Import Licensing Procedures»), das am 12. April 1979 unterzeichnet wurde und am 1. Januar 1980 in Kraft trat.[1048] Anfänglich zählte das Abkommen 19 und Ende 1994 insgesamt 30 Vertragspartner. 30 weitere Staaten hatten Ende 1994 Beobachterstatus.[1049]

1047 Zum Textilhandel (und der Aufhebung der Quoten) vgl. *H. Kyvik Nordås* (2004).

1048 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BBl III 1979 451 ff. (deutsche Fassung); GATT (1980), BISD 26th S, S. 154 ff. (englische Fassung).

1049 Vgl. auch GATT (1981), BISD 27th S, S. 40; GATT (1997), BISD 41st S, S. 457.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1219 Die zu Beginn der Uruguay-Runde vorgelegten Änderungsvorschläge stammen von den USA und der damaligen EG. Die Vereinigten Staaten verlangten eine Verminderung der Zahl der Lizenzen, sei es über eine zeitliche Begrenzung der gewährten Bewilligungen, sei es über eine Beschränkung der Lizenzen im Verhältnis zum Handelsvolumen. Die EG regten an, die vertraglichen Bestimmungen auf die Exportrestriktionen im Allgemeinen auszuweiten.[1050] Im Verlauf der Verhandlungen rückten die Delegierten mehr und mehr von ihren Vorschlägen ab. Der von der damaligen Verhandlungsgruppe schließlich vorgeschlagene Vertragsentwurf unterschied sich letztlich nur noch wenig von der seinerzeitigen Fassung der Tokio-Runde. Die verbliebenen Änderungsvorschläge beschränkten sich auf die Notifizierungspflicht und das Ersetzen unbestimmter Zeitvorgaben wie «so kurz wie möglich» durch konkrete Daten und Fristen. Das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren («Agreement on Licensing Procedures») wurde in der bereits in Brüssel vorgelegten Fassung am 15. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Januar 1995 als multilaterales WTO-Abkommen in Kraft, dem zurzeit alle 164 WTO-Mitglieder angehören.

6.1 Der Abkommensinhalt

1220 Das Abkommen über Einfuhrlizenzverfahren besteht aus einer Präambel und acht Artikeln. Die Präambel definiert die Ziele des Abkommens. Der erste Artikel umschreibt die allgemeinen Bestimmungen und nimmt Bezug auf den GATT-Vertrag. Das Abkommen erörtert die automatischen und nicht automatischen Lizenzverfahren, die Überwachung des Abkommens und das Streitschlichtungsverfahren.

6.1.1 Die Zielrichtung

1221 In der **Präambel** des Abkommens halten die Vertragspartner fest, dass es sinnvoll sei, automatische Einfuhrlizenzverfahren für bestimmte Zwecke wie das Erstellen von Handelsstatistiken und die Kontrolle der Handelsströme einzusetzen. Auch dürften nicht automatische Einfuhrlizenzverfahren angewandt werden, wenn sie «aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des GATT erlassen worden sind» und den im GATT niedergelegten Grundsätzen und Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen. Weil aber die Lizenzverfahren in der Vergangenheit von vielen Ländern zum versteckten Schutz der heimischen Wirtschaft und zur Diskriminierung einzelner Handelspartner missbraucht wurden (in Form langwieriger, komplizierter und kostspieliger Verfahren), bezwecke das Abkommen, die **Verfahren zur Erteilung von Lizenzen zu vereinfachen**, die administrativen Bestimmungen

[1050] Über die einzelnen Vorschläge vgl. *J. Croome* (1995), Reshaping the World Trading System, Genf, S. 90 und 213 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf das Notwendige zu beschränken, die Zuteilung von Importbewilligungen transparenter zu gestalten und die Streitigkeiten auf eine rasche, wirksame und gerechte Art beizulegen.

6.1.2 Die allgemeinen Bestimmungen

1222 Art. 1 des Abkommens über Einfuhrlizenzverfahren begründet das Verfahren als einen Verwaltungsakt, bei dem die Einreichung eines Antrags oder anderer Unterlagen bei der zuständigen Behörde die Voraussetzung für die Einfuhr einer Ware in das betreffende Zollgebiet darstellt. Die Vertragspartner haben gemäß der allgemeinen Abkommensbestimmungen sicherzustellen, dass die Verfahren keine verschleierte Handelsbeschränkung, keine Handelsverzerrung und keine Diskriminierung der Handelspartner bewirken und mit den einschlägigen Bestimmungen des GATT und seinen Anhängen und Protokollen übereinstimmen. Die Verfahrensregeln sind neutral zu gestalten. Sie sind auf eine Art zu veröffentlichen, die den Regierungen und den Handeltreibenden die Möglichkeit garantiert, davon Kenntnis zu nehmen. Die Veröffentlichung der Verfahrensbestimmungen hat «soweit möglich» 21 Tage vor ihrem Inkrafttreten zu erfolgen. Ferner sind die Behörden aufgefordert, die Antragsformalitäten und Verfahren so einfach und klar wie möglich zu gestalten. Bestehen Abschlussfristen für die Einreichung von Anträgen, ist eine Einreichungszeit von nicht weniger als 21 Tagen zu gewähren. Für den Fall, dass die eingeräumten Importquoten nicht ausgeschöpft werden, ist die Möglichkeit einer Verlängerung der Antragsfristen vorzusehen. Zudem verlangt das Abkommen, dass die Anträge bei nicht mehr als drei Behörden einzureichen sind, geringfügige Fehler im Antrag keine Zurückweisung des Gesuchs zur Folge haben sowie Unterlassungen und irrtümliche Angaben ohne betrügerische Absicht nicht unverhältnismäßig schwer bestraft werden. Auch sind Importe wegen geringfügiger Abweichungen von den bewilligten Importmengen oder Importgewichten nicht zurückzuweisen. In Ländern mit Devisenbewirtschaftung sollen die Lizenzinhaber in Bezug auf die Devisenzuteilung gleichbehandelt werden wie Importeure von Waren ohne Lizenzpflicht. Art. 1 des Abkommens schließt mit der Feststellung, dass die Vertragspartner nicht zur Preisgabe vertraulicher Angaben verpflichtet sind, «deren Veröffentlichung […] dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder die berechtigten Wirtschaftsinteressen bestimmter öffentlicher oder privater Unternehmen schädigen würde».

6.1.3 Die automatischen Einfuhrlizenzverfahren

1223 Die Bezeichnung «automatisch» umschreibt Lizenzverfahren, bei denen die Anträge «ohne Weiteres», d.h. «in allen Fällen» bewilligt werden. Die automatischen Lizenzen dienen der Handelsstatistik und der Erfassung der Handelsströme, wenn keine anderen Verfahren zur Verfügung stehen. Art. 2 des Abkommens verlangt, dass die automatischen Lizenzverfahren so angewendet werden, dass sie den Han-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

del mit Gütern nicht einschränken oder verzerren und die Handelspartner nicht diskriminieren. Keine Handelseinschränkung und -verzerrung liegt vor, wenn (1) jede Person, Unternehmung oder Institution, welche «die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einfuhr von unter automatische Lizenzverfahren fallenden Waren erfüllt», gleichermaßen berechtigt ist, Einfuhrlizenzen zu beantragen und zu erhalten, (2) der Lizenzantrag an jedem Arbeitstag vor Zollabfertigung der Ware eingereicht werden kann und (3) ordnungsgemäß eingereichte Anträge möglichst und in jedem Fall innerhalb von höchstens zehn Arbeitstagen genehmigt werden. Die automatischen Einfuhrlizenzverfahren können so lange beibehalten werden, als dies notwendig ist, d.h. die mit ihnen verfolgten Ziele nicht auf eine andere Art und Weise erreicht werden.

1224 Für Drittweltstaaten, die das in der Tokio-Runde ausgehandelte Abkommen nicht unterzeichnet und aus administrativen Gründen mit der Einhaltung der im neuen Abkommen festgelegten Abfertigungsfristen Schwierigkeiten hatten, bestand die Möglichkeit, die Anwendung dieser Bestimmungen während zweier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens auszusetzen. Inzwischen sind diese Fristen abgelaufen und Art. 2 gilt ausnahmslos für alle Vertragsparteien.

6.1.4 Die nicht automatischen Einfuhrlizenzverfahren

1225 Die nicht automatischen Einfuhrlizenzverfahren dienen der **Durchsetzung effektiver Handelsschranken in Form von mengen- oder wertmäßigen Importbeschränkungen**. Dabei geht es im Abkommen nicht um eine Einflussnahme auf die effektiv gewährten Handelsmengen, die Dauer der Lizenzen oder die Auswahl der Lieferländer (die Erlaubnis zu mengenmäßigen Importbeschränkungen stützt sich auf andere vertragliche Grundlagen wie z.B. Art. XI GATT und das Landwirtschaftsabkommen), sondern gemäß Art. 3 des Abkommens über Einfuhrlizenzverfahren allein um die Abwicklung des Verfahrens. Die Erteilung einer Einfuhrbewilligung darf nicht zu einer zusätzlichen Handelsschranke, zu einer Handelsverzerrung oder zu einer Diskriminierung zwischen den Antragstellern oder Lieferländern führen. Verfolgen die Lizenzen andere Zwecke als die Durchführung von mengenmäßigen Beschränkungen oder besteht für die Lizenznehmer die Möglichkeit, Ausnahmen oder Abweichungen von den Lizenzbedingungen zu beantragen, sind die Gesuchsteller entsprechend zu informieren. Auskunftspflicht besteht auch in Bezug auf die Aufteilung der Lizenzen auf die Lieferländer sowie die totalen Importmengen und Importwerte.

1226 Wendet ein Vertragspartner mengenbeschränkende Kontingente an, ist die mengen- oder wertmäßige Gesamtquotenhöhe unverzüglich offenzulegen. Sind die Kontingente nach Lieferländern aufgeteilt, ist auch die länderweise Zuteilung bekannt zu geben.

1227 Jede Person, jedes Unternehmen und jede Institution soll die gleiche Chance haben, einen Lizenzantrag einzureichen und berücksichtigt zu werden. Bei Nicht-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

berücksichtigung des Lizenzantrags sind die Gesuchsteller auf Anfrage hin über die getroffenen Zuteilungen zu informieren. Jedem Gesuchsteller steht zudem das Recht zu, von den innerstaatlichen Rechtsmitteln Gebrauch zu machen.

1228 Die Anträge sind von den Behörden innerhalb höchstens 60 Tagen zu behandeln. Die Geltungsdauer einer gewährten Lizenz ist so zu bemessen, dass auch Einfuhren aus entfernten Ländern zeitlich möglich sind, es sei denn, die Einfuhren sind zur Deckung eines unvorhergesehenen Bedarfs notwendig. Schließlich schreibt das Abkommen vor, die Lizenzen in wirtschaftlich sinnvollen Partiengrößen zu erteilen, sodass möglichst alle Antragsteller berücksichtigt werden.

1229 Aus der Sicht der Wirtschaftspolitik ist vor allem Art. 3.5(j) des Abkommens über die Kriterien der Verteilung der Kontingente interessant. Bei der Auf- und Zuteilung der Importquoten ist den bisherigen Einfuhrmengen der Antragsteller Rechnung zu tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, ob die bisherigen Kontingente jeweils ausgeschöpft wurden. Bei Nichtausschöpfung sind entsprechende Kürzungen in der Neuzuteilung vorzunehmen. Neue Importeure und solche, die ihre Waren aus Entwicklungsländern beziehen, sollen bevorzugt behandelt werden. Ob und in welchem Maße diese Sollvorschriften zur Belebung der Konkurrenz und zur Begünstigung der Nicht-Industriestaaten beitragen, ist schwer zu beurteilen. Sind die Kontingente, so Art. 3.5(k) des Abkommens, nicht einzelnen Lieferländern zugeteilt, haben die Lizenzinhaber das Recht, die Einfuhrquellen frei zu wählen.

6.1.5 Die Überwachung des Abkommens

1230 Die Kontrolle des Abkommens über Einfuhrlizenzverfahren übt das Komitee für Einfuhrlizenzen («Committee on Import Licensing») aus.[1051] Das Komitee informiert gemäß Art. 7 des Abkommens den GATT-Rat so oft wie notwendig, mindestens alle zwei Jahre.

1231 Die Vertragspartner melden dem Ausschuss jede Neueinführung und Änderung ihrer Lizenzverfahren innerhalb von 60 Tagen nach Bekanntgabe. Die Notifizierung hat zu enthalten: die Liste der betroffenen Waren, die staatlichen Auskunfts- und Antragsstellen, die Veröffentlichungsorgane der Verfahren, die Angaben über den Charakter der Lizenzen (automatische oder nicht automatische Lizenzen), den Zweck und die Zielsetzung der Verfahren und die im Antragsverfahren einzuhaltenden Fristen. Gleichzeitig sind die Vertragsparteien gehalten, jährlich einen Fragebogen über die von ihnen angewandten Lizenzverfahren zuhanden des Ausschusses auszufüllen.

1232 Für Konsultationen und die Streitbeilegung gelten die Bestimmungen der Art. XXII und XXIII GATT, ergänzt durch die WTO-Vereinbarung über die Streitschlichtung.

1051 Das Komitee beschloss seine Verfahrensordnung am 12.10.1995.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

7 Das Abkommen über die Grenzabfertigung

1233 Das an der WTO Bali Ministerkomferemz 2013 beschlossene und am 22. Februar 2017 in Kraft getretene Abkommen über die Grenzabfertigung **(«Trade Facilitation Agreement», TFA)** handelt von den **administrativen Tätigkeiten im grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen**.[1052] Laut Studien der WTO können die Grenzabfertigungskosten und die damit verbundene Bürokratie Warenpreise mehr als verdoppeln.[1053] Betroffen sind hier insbesondere die Rechtsvorschriften bezüglich der gegenseitigen Information über die geltenden Handelsbestimmungen der Vertragspartner, die Zollverfahren, die Harmonisierung der erforderlichen Dokumente, die Registrierung der gehandelten Güter und Dienstleistungen, die Gesundheits- und Sicherheitskontrollen, die Regulierung des Transitverkehrs, die Abklärung der Umweltverträglichkeit der gehandelten Güter und den Ursprungsnachweis.[1054] Mit dem Abbau der Zölle während des letzten halben Jahrhunderts, den sinkenden Transport- und Kommunikationskosten sowie den immer vielfältigeren internationalen Produktionsnetzen haben diese staatlichen Regulierungen und Kontrollen sowie deren Kosten im grenzüberschreitenden Handel an Bedeutung gewonnen. Es handelt sich hierbei um das erste MA, das nach der Uruguay-Runde dem WTO-Recht beigefügt worden ist.

7.1 Die handelspolitische Ausrichtung des Abkommens

1234 Das Abkommen über die Grenzabfertigung hat zum **Ziel**, **die von den staatlichen Stellen angewandten Kontroll- und Prüfverfahren über die transnationale Zusammenarbeit, Vereinheitlichung und Vereinfachung transparenter und kostengünstiger zu gestalten**, um über den Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse zu einer weiteren Öffnung und Liberalisierung des Welthandels beizutragen.

1235 Im Sinne dieser Vorgaben nimmt das Abkommen erstens eine Neuinterpretation der geltenden GATT- und WTO-Bestimmungen vor. Die Ende der 1940er-Jahre ins Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen aufgenommenen Grenzabfertigungs-Bestimmungen finden sich in Art. V GATT (Freiheit der Durchfuhr), Art. VIII GATT (Gebühren und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr von Gütern) und Art. X GATT (Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften). Das Abkommen über die Grenzabfertigung beabsichtigt, die vor über einem halben Jahrhundert ausgehandelten Abfertigungsmetho-

1052 Der Vertragstext findet sich in: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm» (März 2024).

1053 https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_introduction_e.htm (März 2024).

1054 Vgl. Darstellung des Abkommens in: WTO (2015), World Trade Report 2015, Genf, S. 30–135.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

den auf die heutigen Handelsusancen auszurichten und abzustimmen. Gleichzeitig hält das Abkommen an den bereits geltenden WTO-Vereinbarungen fest. Dies betrifft die Abkommen über den Zollwert («Agreement on Implementation of Art. VII GATT»), die Ursprungsregeln («Agreement on Rules of Origin»), die Importlizenzen («Agreement on Licensing Procedures»), die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen («Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures») sowie die technischen Handelshemmnisse («Agreement on Technical Barriers to Trade»).

1236 Zweitens ist das TFA bestrebt, die durch Freihandelsabkommen bedingte Diskriminierung von Drittstaaten abzubauen. Gemäß WTO unterhalten heute gut 90 Prozent der notifizierten Freihandelsabkommen eigenständige und für ihre Integrationspartner «maßgeschneiderte» Grenzabfertigungsbestimmungen, die den Drittpartnern außerhalb der Freihandelszonen nicht gewährt werden.[1055] Über die Vereinheitlichung der Grenzabfertigungsvorschriften beabsichtigt das TFA, die integrationsbedingte Diskriminierung zu mindern.

1237 Drittens hält das Abkommen im Sinne des vom Allgemeinen WTO-Rat im Juli 2004 geschnürten Pakets («July Package» 2004) fest, dass die künftigen Grenzabfertigungs-Vorschriften der WTO auf die besondere Lage der Entwicklungsländer im Allgemeinen und der weniger entwickelten Länder im Besonderen abzustimmen sind und auf deren wirtschaftliche Entwicklung, finanzielle Lage sowie administrativen und institutionellen Kapazitäten Rücksicht zu nehmen haben.[1056]

7.2 Das Entstehen des Abkommens

1238 Die WTO-Ministerkonferenz von Singapur forderte im Dezember 1996 in Ziff. 21 der Ministererklärung den GATT-Rat auf, «[…] to undertake exploratory and analytical work, […] on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area».[1057] Nach der zweiten Ministerkonferenz 1998 in Genf, die im Zeichen der fünfzig Jahre GATT stand, und der dritten Konferenz 1999 in Seattle, die aufgrund unüberwindbarer Gegensätze zwischen den WTO-Mitgliedern scheiterte, setzte die Doha-Konferenz von 2001 die Frage der Grenzabfertigung auf ihre Tagesliste und empfahl, die Verhandlungen über die Grenzabfertigung im Anschluss an die fünfte Ministerkonferenz in Cancún im Jahr 2003 aufzunehmen. Die in der Folge gebildete Arbeitsgruppe («Negotiating Group») tagte erstmals am 25. November 2004.

1055 WTO (2015), World Trade Report 2015, S. 39.

1056 Vgl. «July Package 2004» der WTO, Anhang A, Ziff. 39–47 (https://www.wto.org; Juli 2017).

1057 Die vier Themen der Ministererklärung «Investitionen», «Wettbewerb», «Transparenz in der öffentlichen Beschaffung» und «Grenzabfertigung» (Ziff. 20 und 21 der Singapur-Ministererklärung) sind unter der Bezeichnung «Singapore issues» in die WTO-Geschichte eingegangen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1239 Die folgenden Verhandlungen dauerten an die zehn Jahre. Auf der Bali-Konferenz vom Dezember 2013 stimmten die Minister dem vorgeschlagenen Abkommen im Rahmen des «Bali Package» zu. Der Vertragsentwurf ging an den Vorbereitungsausschuss mit dem Auftrag, notwendige Nachverhandlungen zu führen und das Protokoll zur Übernahme des Abkommens in das WTO-Vertragswerk unter Anhang 1 A vorzubereiten. Der Verweis auf Anhang 1 A des WTO-Vertragswerks bedeutet, dass es sich beim Abkommen über die Grenzabfertigung um ein multilaterales Abkommen handelt (das erste, das dem WTO-Vertragswerk von 1995 beigefügt worden ist), und das Abkommen gemäß Art. X.3 WTO-Vereinbarung ausschließlich jene WTO-Mitglieder verpflichtet, die dem Vertrag zugestimmt haben. Für die WTO-Mitglieder, die dem Abkommen (noch) nicht beigetreten sind, wird der Vertrag verbindlich, sobald sie ihm zustimmen. Am 31. Juli 2014 musste der Generaldirektor der WTO bekannt geben, dass der Allgemeine Rat das Protokoll nicht akzeptiert habe und zusätzliche Verhandlungen notwendig seien.[1058] Am 27. November 2014 schließlich stimmten die WTO-Mitglieder dem Protokoll zu und entschieden, das Abkommen nach der Ratifizierung durch das Zweidrittelmehr der WTO-Mitglieder in Kraft zu setzen. Bis März 2024 haben 156 der insgesamt 164 WTO-Mitglieder das TFA ratifiziert.[1059]

7.3 Der Vertragsinhalt

1240 Das Abkommen ist in drei «sections» gegliedert. Der erste Teil führt die allgemein zu beachtenden Pflichten und Durchführungsbestimmungen der Grenzabfertigung auf. Der zweite Teil handelt von den Rechten und Pflichten der Entwicklungsländer. Der dritte Teil schließt mit administrativen Hinweisen.

7.3.1 Der allgemeine Teil

1241 Teil 1 des Abkommens handelt – in Ergänzungen zu den Art. V, VIII und X GATT – von den allgemeinen Bestimmungen über die Grenzabfertigung von Gütern und Dienstleistungen. Die Art. 1 bis 3 umschreiben die Informationspflichten der Handelspartner im Allgemeinen. Jeder Vertragsteilnehmer verpflichtet sich, im Zusammenhang mit dem Import und Export von Gütern und Dienstleistungen sämtliche Informationen **zu veröffentlichen**, im Internet zugänglich zu machen sowie eine oder mehrere Informationsstellen zu halten. Wo und in welcher Form die Informationen veröffentlicht werden, ist der WTO mitzuteilen. Die Änderung von bestehenden und die Einführung von neuen Vorschriften sind bestmöglich in

1058 Die Verzögerung der Verabschiedung des Protokolls vom Juli bis November 2014 geht auf die Forderung Indiens zurück, einheimische Grundnahrungsmittel zu staatlich festgesetzten Preisen ankaufen und deren Abgabe an Bedürftige zu tieferen Preisen vornehmen zu dürfen, ohne in der WTO angeklagt zu werden.

1059 WTO Minister Konferenz, Bali vom 3.–7. Dezember 2013.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Zusammenarbeit mit den davon betroffenen Handelspartnern vorzunehmen. Die Inkraftsetzung neuer Bestimmungen ist frühzeitig zu veröffentlichen, sodass sich die Handeltreibenden darauf einstellen können. Vorzeitige Anfragen über die Grenzabfertigung, die zu erfüllenden Formalitäten und die zu erwartenden Kosten sind in angemessener Zeit verbindlich zu beantworten.

Die Art. 4, 5 und 6 des Abkommens beinhalten das **Beschwerderecht**. Die Vertragsparteien haben dafür zu sorgen, dass jede Person, die sich bei der Grenzabfertigung ihrer Güter und Dienstleistungen ungerecht behandelt fühlt, das Recht und die Möglichkeit hat, sich bei einer vorgesetzten oder unabhängigen Stelle zu beschweren. Das Abkommen verlangt von den Vertragsparteien, sich unverzüglich der Sache anzunehmen, einen begründeten Entscheid zu fällen und die Möglichkeit eines Rekurses zu gewähren. **1242**

Die **effektive Erfassung der Güter an der Grenze** ist Gegenstand der Art. 7 bis 10. Darunter fallen die Registrierung der Güter, die Gesundheits- und Sicherheitskontrollen, die Abrechnung der Zollabgaben, Steuern und anderer Abgaben, die Möglichkeit der Vorauszahlungen und der Garantieleistungen, die elektronische Anmeldung und Bezahlung usw. Um Doppelgleisgkeiten zu vermeiden, fordert das Abkommen die Vertragspartner zu einer engen Zusammenarbeit an der Grenze auf: Gemeinsame Registrierung und Kontrolle der Handelsgüter, Vereinheitlichung der Abfertigungsformulare sowie einheitliche Öffnungszeiten der Kontrollstellen. Spezielle Bestimmungen enthält das Abkommen für verderbliche Güter. Das Abkommen verpflichtet die Kontrollstellen, verderbliche Güter unverzüglich («within the shortest possible time») abzufertigen, wenn erforderlich auch außerhalb der üblichen Öffnungszeiten der Grenzstellen. **1243**

Art. 11 TFA regelt den **Transithandel** im Sinne von Art. V GATT. Die Vertragspartner verpflichten sich, Handelswaren, die durch ihr Territorium transportiert werden, nicht weniger günstig zu behandeln als Waren, die aus einem anderen ins eigene Land eingeführt oder aus dem Inland in ein anderes Land ausgeführt werden. Art. 12 schließt den ersten Teil mit der Aufforderung, Informationen aller Art, die im Zusammenhang mit der Grenzabfertigung anfallen, diskret zu behandeln und nicht an unbefugte Dritte weiter zu geben. **1244**

7.3.2 Die Entwicklungsländer

Die im ersten Teil des Abkommens über die Grenzabfertigungen festgehaltenen Bestimmungen gelten grundsätzlich auch für die Entwicklungsländer, d.h. in der Formulierung der Präambel der WTO-Vereinbarung, für Länder mit einem niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstand *(«Developing Countries», DCs)* und den «am wenigsten entwickelten unter ihnen» *(«Least Developing Countries» LDCs)*.[1060] Den Entwicklungsländern wird aber das Recht zugestanden, selber **1245**

[1060] Zur Definition des «Entwicklungslands» vgl. *R. Senti* (2013), S. 204 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

darüber zu entscheiden, welche Zugeständnisse, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Ausmaße sie den Handelspartnern machen wollen.

1246 Das Abkommen unterscheidet in den Art. 14 bis 16 TFA im Hinblick auf die Entwicklungsländer zwischen drei Kategorien von Grenzabfertigungsmaßnahmen: Kategorie A bezieht sich auf die Bestimmungen, die von den DCs unmittelbar im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grenzabfertigungsabkommens und von den LDCs ein Jahr später umgesetzt werden (Art. 14 und 15 TFA). Kategorie B handelt von den Maßnahmen, deren Inkrafttreten zu einem von den Entwicklungsländern selber zu bestimmenden späteren Zeitpunkt erfolgt. Die DCs und LDCs sind verpflichtet, die Art der Maßnahmen und die Zeit des Inkrafttretens dieser Zugeständnisse dem TFA-Ausschuss *(«Committee on Trade Facilitation»)* zu melden. Kategorie C spricht von den Maßnahmen, deren Inkrafttreten in zeitlicher Hinsicht noch offensteht und deren Administration technische und finanzielle Unterstützung vonseiten der übrigen TFA-Partner erfordert.

1247 Die Art. 17 bis 19 TFA enthalten Bestimmungen für den Fall, dass ein Handelspartner die eingegangenen Verpflichtungen nicht einhält, aussetzt oder einer anderen Kategorie zuteilt. Art. 20 regelt die Streitschlichtung gemäß Art. XXII und XXIII GATT. Gegen ein Entwicklungsland (DC) kann in Sache Grenzabfertigung während der ersten zwei Jahre des Abkommens keine Streitschlichtung angestrengt werden, gegen ein wirtschaftlich besonders schwach entwickeltes Land (LDCs) während der ersten sechs Jahre. Die Art. 21 und 22 TFA schließen den zweiten Teil des Abkommens mit Hinweisen auf die Entwicklungshilfe im Hinblick auf die Stärkung der institutionellen und administrativen Kapazitäten der wirtschaftlich schwachen Handelspartner.

7.3.3 Die institutionellen Vorgaben

1248 Der dritte Teil des Grenzabfertigungsabkommen verlangt die Errichtung eines WTO-Ausschusses zur Grenzabfertigung *(«Committee on Trade Facilitation»)*, der allen Vertragspartnern offensteht, jährlich wenigstens einmal tagt und alle vier Jahre Bericht erstattet. Der Ausschuss hat zur Aufgabe, die Umsetzung des beschlossenen Grenzabfertigungs-Abkommens zu überwachen, aufkommende Differenzen auszuräumen, gegenseitig zu informieren und den Kontakt mit internationalen Organisationen zu pflegen. Die einzelnen Partner des TFA sind zudem verpflichtet, einen nationalen Ausschuss für Fragen der Grenzabfertigung zu bilden oder eine bereits bestehende Institution mit der betreffenden Aufgabe zu betrauen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Sechster Teil

Das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleitungen (GATS)

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *A. Smith*, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Bd. I, Clarendon: Oxford 1976 der Originalwerkes aus 1776; *R.J. Krommenacker*, World-Trade Services: The Challenge for the Eighties, Artech House: Dedham Mass. 1984; *W.J. Drake/K. Nicolaidis*, Ideas, Interests and Institutionalization: »trade in services» and the Uruguay Round, 46 International Organization 1/1992, S. 37–100; *P. Hilpold*, Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht – unter besonderer Berücksichtigung des Beziehungsgeflechts zwischen EU und WTO, in: Europarecht 5/1999, S. 597–620; *M. Koehler*, Das Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), Duncker & Humblot: Berlin 1999; WTO, GATS – Fact and Fiction, WTO: Genf 2001; *Ch. Pitschas*, Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 495–564; *A.C.P. Pereira*, The liberalization of education under the WTO services agreement (GATS): A threat to public educational policy?, 2 MJIEL 3/2005, 2–40; *L.J. White*, International Trade in Services: More than meets the eye, in: Choi/Hartigan (Hrsg.), Handbook of International Trade, Bd. II, 2005, S. 472–498; *B. Hoekman/A. Mattoo*, International trade: trade in services?, in: Guzman/Sykes (Hrsg.), Research Handbook in International Economic Law, 2007, S. 113–150; *G. Gari*, Legal Instruments for the Liberalization of Trade in Services at the Sub-Regional Level: The Mercosur Case, 25 Penn State International Law Review 3/2007, 659–705, *E. Leroux*, Eleven Years of GATS Case Law: What have we learnt?, 10 JIEL 4/2007, 749–793; *D. Fernandes*, Twins, Siblings or Friends: The Conceptual Case of Goods and Services, where do we stand and where could we be headed to?, in: Kern/Andenas (Hrsg.), The World Trade Organization and Trade in Services, 2008, S. 105–145; *R. Leal-Arcas*, The GATS in the Doha Round: A European Perspective, in: Kern/Andenas (Hrsg.), The World Trade Organization and Trade in Services, 2008, S. 9–104; *R. Wolfrum/P.-T. Stoll/C. Feinäugle* (Hrsg.), WTO – Trade in Services, 2008; *R. Leal-Arcas*, Services as Key for the Conclusion of the Doha Round, 35 LIEI 4/2008, S. 301–321; *A. Lang*, GATS, in: Betlehem et al. (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Trade Law, 2009, S. 157–185; *R. Adlung/A. Carzaniga*, MFN Exemptions under the General Agreement on Trade in Services: Grandfather Striving for Immortality?, 12 JIEL 2/2009, S. 357–392; *P. Kulkarni*, Impact of the GATS on Basic Social Services Redux, 43 JWT 2/2009, 245–283; *M. Michaelis*, Dienstleistungshandel (GATS), in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, 2. Aufl. 2010, S. 409–448; *J. Hernekamp*, Ausgewählte Dienstleistungssektoren, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, 2. Aufl. 2010, S. 449–478; *P. Delimatsis*, Concluding the WTO services negotiations on domestic regulation – hopes and fears, in: 9 World Trade Review 4/2010, S. 643–673; Munin, Legal Guide to GATS, 2010; *P. Hilpold*, Migration und Internationales Wirtschaftsrecht, in: Hilpold/Perathoner (Hrsg.), Immigration und Integration, 2010, S. 13–40; *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason*, International Trade Regulation, Routledge: London und New York 2013; *P. Delimatsis*, Institutional Transparency in the WTO, in: A. Peters/A. Bianchi (Hrsg.), Transparency in International Law, CUP: Cambridge 2013, S. 112–141; *M. Matsushita/Th.J. Schoenbaum/P.C. Mavroidis/M. Hahn*, The World Trade Organization, OUP: Oxford 2017, S. 555–632; *M. Trebilcock/J. Trachtman*, Advanced Introduction to International Trade Law, Edward Elgar: Cheltenham 2020; *M. Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, 2021; *P. Van den Bossche/D. Prévost*, Essentials of WTO Law, C.F. Müller: Heidelberg 2021; W. *Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg*, Welthandelsrecht, C.H. Beck: München 2022, S. 327–365

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1 Definition

1249 Anders als bei Waren, deren Körperlichkeit eine autonome Wahrnehmung geradezu zur Selbstverständlichkeit macht, ist die selbständige Erfassung der Dienstleistungen mit vielfältigen Schwierigkeiten verbunden. Es handelt sich um eine **äußerst breite Kategorie mit einer großen Anzahl an Einzelerscheinungen**, die wechselseitig oft wenig Gemeinsamkeiten aufweisen. Z.T. sind Dienstleistungen auch eng mit der Warenherstellung verbunden, ihre selbständige Erfassung damit eine Frage der Festlegung. Adam Smith hat Dienstleistungen noch keinen autonomen wirtschaftlichen Wert beigemessen.[1061] Die sozialistischen Staaten haben Dienstleistungen in Anlehnung an die Wertlehre von *Karl Marx* in ihrer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ebenfalls lange Zeit hin nicht berücksichtigt – und damit die wirtschaftliche Realität nur ungenügend beschreiben können.[1062] Angesichts der heterogenen Natur der Dienstleistung kann jede diesbezügliche Definition der Dienstleistung nur einen Näherungswert liefern.

1250 Nach der Drei-Sektoren-Theorie, die in den 1930er Jahren von *Fisher* und *Clark* entwickelt worden ist, ist zwischen Rohstoffgewinnung (Urproduktion), Rohstoffverarbeitung und Tertiärem Bereich (Dienstleistungen) zu unterscheiden, wobei sich über die Zivilisation ein struktureller Wandel zeigt. Die letzte Stufe dieses Prozesses wird somit von der Herausbildung des Tertiären Sektors repräsentiert, in dessen Rahmen immer höher entwickelte Dienstleistungen angeboten werden. Das relativ späte Aufkommen eines Interesses an einer Regelung des Dienstleistungssektors ließe sich damit erklären.

1061 Wie gezeigt, war dies auch einer der Hauptkritikpunkte von *Friedrich List* an *Smith'* Theoriengebäude.

1062 *Adam Smith* (1723–1780) unterteilte die «Güter» nach dem subjektiven Nutzen der Nachfrager in «produktive» und «unproduktive» wirtschaftliche Aktivitäten. Zu den produktiven Gütern zählte *Adam Smith* alle physischen Erzeugnisse wie Nahrungsmittel, Kleider und Maschinen. Als unproduktiv galt «die Arbeit eines niedrigen Dieners» und «die Arbeit mancher in der Gesellschaft hoch angesehener Personen»: Diese Arbeit «ist unproduktiv, hat keinen Wert, schlägt sich in keinem dauerhaften verkäuflichen Gut nieder, das nach getaner Arbeit weiter besteht […]. Zu dieser Klasse von Leuten zählen die Geistlichen, Anwälte, Spieler, Spaßmacher, Musiker und Opernsänger.» (*Adam Smith*, 1776, Neuabdruck 1976, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Bd. I, 330 f.).

Karl Marx verneinte ebenfalls den ökonomischen Wert der Dienstleistungen. In Anlehnung an den Marxismus nahm die ehemalige UdSSR die Erbringung von Dienstleistungen während Jahrzehnten nicht in die Berechnung des Volkseinkommens auf. (Vgl. *R.J. Krommenacker* (1984), S. 4).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2 Die Eigenschaften der Dienstleistungen

1251 Will man den Tertiären Sektor nicht allein als Restkategorie verstehen, so sind Eigenschaften zu identifizieren, die zumindest von einem Großteil der Dienstleistungen gleichzeitig erfüllt werden. Es sind dies:

- die Nichtstofflichkeit *(immateriality)*
- die Unberührbarkeit *(intangibility)*
- die fehlende Lagerfähigkeit *(non storability)*
- die fehlende Transportfähigkeit (*non transportability)*
- die Unsichtbarkeit *(invisibility)*
- die zeitliche Nähe von Herstellung und Konsum *(closeness of production and consumption)*
- Leistungsdifferenzierung entsprechend den Konsumentenwünschen *(differentiation according to customer needs)*
- Einbeziehung des Konsumenten in den Leistungserstellungsprozess *(joint production)*.

1252 Verschiedene dieser Eigenschaften sind auch bei Waren gegeben. Einige Dienstleistungen werden wiederum einer Mehrzahl dieser Eigenschaften nicht gerecht.

1253 Das GATT-Sekretariat hat schon im Jahr 1991 ein Klassifikationsschema *(Services Sectoral Classification List)* durch Enumeration entwickelt, nach welchem die Dienstleistungen in zwölf Kategorien unterteilt werden und das mittlerweile sehr breite Anerkennung findet:[1063]

1. Business services
2. Communication services
3. Construction services
4. Distribution services
5. Educational services
6. Environmental services
7. Financial services
8. Health-related and social services
9. Tourism and travel-related services
10. Recreational, cultural and sporting services
11. Transport services
12. Other services not elsewhere included

Diese Liste weist zudem zahlreiche Subsektoren auf (gegenwärtig 155) und wird laufend ergänzt und verfeinert. Auch größere Umgestaltungen sind bei grundlegenden Fortentwicklungen des tertiären Sektors nicht ausgeschlossen.[1064]

1063 Vgl. das gemeinsam von UN, EU IWF, OECD, UNCTAD und WTO herausgegebene «Manual on Statistics of International Trade in Services», 2002, Abs. 2.23 (Stand: April 2011).

1064 Ibid., Abs. 2.24.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

3 Die Schaffung internationalrechtlicher Regelungen zum Dienstleistungsverkehr

1254 Wie bereits angedeutet, wird die Verselbständigung und Expansion des Tertiären Sektors als Ergebnis eines mehrphasigen strukturellen Wandels gesehen, wobei viele der die Dienstleistung charakterisierenden physischen und ökonomischen Eigenschaften dazu beitragen, dass ein internationaler Handel mit Dienstleistungen – anders als der Handel auf nationaler Ebene – nochmals zeitversetzt beginnt. Der Bedarf an einschlägigen Regelungen ist deshalb jüngeren Datums und er wurde erstmals von den hochentwickelten Industriestaaten angemeldet.

1255 Zwar nahm bereits **Art. 53 der Havanna-Charta** – in Zusammenhang mit der Regelung der restriktiven Geschäftspraktiken – auf den Dienstleistungssektor Bezug. Für den Fall des Vorliegens solcher Praktiken in den Bereichen Transport, Telekommunikation, Versicherungen oder Geschäftsdienstleistungen der Banken war aber nicht mehr als ein Verständigungsmechanismus vorgesehen.

1256 Das als Teilersatz für die nicht in Kraft getretene Havanna-Charta angesehene **GATT berücksichtigte Dienstleistungen – mit Ausnahme von Art. IV – nicht**. Der Vorschlag einer extensiven Auslegung des Begriffs »Waren« setzte sich nicht durch.

1257 Weltweit ist der Dienstleistungssektor von **höheren Wachstumsraten als in der Warenproduktion** gekennzeichnet. Dienstleistungen machen bereits 60% des weltweiten aggregierten Produktionswertes aus. Aufgrund der genannten Eigenschaften der Dienstleistungen – insbesondere der häufig erforderlichen Kundennähe bei der Dienstleistungserbringung sowie ihrer Nichtlagerbarkeit – machen Dienstleistungen nur 20% des Welthandels aus.

1258 2008 waren die Wachtsumsraten des Dienstleistungshandels – krisenbedingt – erstmals rückläufig; 2009 ist der Handel mit Dienstleistungen sogar zurückgegangen (–23%). 2010 kehrte der Dienstleistungshandel wieder auf den Wachstumspfad zurück.[1065]

1259 Es wird von einem weiteren, sehr hohen Wachtstumspotential für den internationalen Handel mit Dienstleistungen ausgegangen. Die Nutzung dieses Potentials setzt aber die Schaffung eines entsprechenden Rechtsrahmens sowie einen konsequenten Abbau der Handelshemmnisse voraus.

1260 Erste substanzielle Liberalisierungsmaßnahmen wurden Anfang der 1960er Jahre im Rahmen der **OECD** gesetzt. So verabschiedete der OECD-Rat im Jahr **1961** den *Code of Liberalisation of Current Invisible Operations* sowie den *Code of Liberalisation of Capital Movement*. Diese Initiative hatte allerdings – trotz ihrer erheblichen materiellen Reichweite (sie umfasste sowohl den realwirtschaft-

[1065] Diese Zahlen sind mit Vorsicht zu betrachten, da die Außenhandelsstatistiken Dienstleistungen nur ungenügend erfassen und der Dienstleistungsbegriff selbst – wie hier gezeigt – definitionsabhängig ist.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lichen Bereich als auch den finanzwirtschaftlichen) – eher Auswirkungen auf die Herausbildung eines entsprechenden Problembewusstseins denn eine weiterreichende Marktöffnung zur Folge. Die Gründe dafür waren folgende:[1066]

- Der geographische Geltungsbereich dieser Maßnahmen war auf das Territorium der 24 OECD-Mitgliedstaaten beschränkt.
- Darüber hinaus schränkten die Mitgliedstaaten den inhaltlichen Anwendungsbereich durch zahlreiche Vorbehalte ein.
- Es fehlte an einem geeigneten Streitbeilegungsmechanismus.

1261 Das Thema «Dienstleistungen» war von den USA schon im Rahmen der Tokio-Runde (1973–1979) angesprochen worden. Im Rahmen der **Uruguay-Runde** wurde die Berücksichtigung der Dienstleistungen für die USA schließlich zur **conditio sine qua non für den Start der neuen Welthandelsrunde**. Die anfängliche Zurückhaltung einer Vielzahl an GATT-Vertragsparteien (insbesondere im Bereich der Entwicklungsländer) wich mit der Zeit einer vorsichtigen Zustimmung. Dazu trug wesentlich die Präzisierung des Dienstleistungsbegriffs (bzw. dessen, was im Rahmen der Uruguay-Runde darunter zu verstehen war) bei, wobei diese Klärung parallel zum Verhandlungsprozess Platz griff.

1262 Die Dienstleistungsverhandlungen erfolgten in einem zum Warenbereich gesonderten Rahmen. Das Mandat aus dem Jahr 1986 lautete folgendermaßen:

> «Negotiations in this area shall aim to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services, including elaboration of possible disciplines for individual sectors, with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the development of developing countries. Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services and shall take into account the work of international organizations.»[1067]

1263 Die Besonderheiten der Dienstleistung im Vergleich zur Ware, die speziellen Anforderungen, die ein diesbezüglicher Liberalisierungsprozess stellt (er betrifft in erster Linie politisch heikle nationale Regulierungen) und die weitreichenden nationalen Vorbehalte auf diesem Gebiet ließen die Schaffung eines speziellen Rahmens angezeigt erscheinen. Dieser sollte aber von den grundlegenden GATT-Prinzipien durchwirkt sein. Das Ergebnis war ein separates Abkommen, das GATS-Abkommen, das zum einen eine **Reihe von allgemeinen Verpflichtungen und Disziplinen** enthält, die für alle WTO-Mitglieder gelten (Meistbegünstigungsverpflichtung, Transparenzverpflichtung), und zum anderen **spezifische Verpflichtungen**, die nach Maßgabe von **Positivlisten** übernommen werden (Marktzugang und Inländerbehandlung).

1066 Vgl. *M. Michaelis* (2010), Rz 15.
1067 BISD 33/19, 28.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4 Die Erbringungsarten *(modes of supply)*

1264 Wie erwähnt, enthält das GATS keine Definition der Dienstleistung. Gemäß Art. I.3 (b) GATS findet dieses Abkommen aber auf jede Art von Dienstleistung in jedem Sektor Anwendung. Diese Bestimmung ist entwicklungsoffen in dem Sinne, dass sie auch neue Dienstleistungen, die durch die laufende technologische Entwicklung entstehen, kontinuierlich rezipiert.

1265 Ein Weg zur näheren Umschreibung und Festlegung der Verpflichtungen in diesem Bereich bestand in der Bestimmung von Erbringungsarten. Damit wurde das Ziel verfolgt, den breiten ökonomischen Dienstleistungsbegriff auf rechtlicher Ebene möglichst vollständig zu erfassen. Gleichzeitig wurde damit für die WTO-Mitglieder die Möglichkeit eröffnet, Zugeständnisse weitgehend zu differenzieren.

1266 Die **vier Erbringungsarten** sind folgende: **«cross-border supply»** (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung), ***«consumption abroad»*** (Nutzung von Dienstleistungen im Ausland), ***«commercial presence»*** (gewerbliche Niederlassung) und ***«presence of natural persons»*** (Dienstleistungserbringung im Ausland durch grenzüberschreitende Personenbewegung).

4.1 Genzüberschreitende Dienstleistungserbringung *(«Cross-border supply»)*

1267 Diese DL werden *«aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglieds in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds»* erbracht (Art. I.2 (a). Nur die DL, nicht aber DLerbringer oder –empfänger, überschreiten hier die Grenze.

1268 Beispiele sind die grenzüberschreitende Erbringung von:

- Telefon- und Kommunikationsleistungen
- DL aufgrund von Katalogen oder Internet
- finanzielle Leistungen (Kredite, Finanzprodukte)
- Fernkurse auf elektronischer Basis, medizinische Diagnoseleistungen

4.2 Nutzung von Dienstleistungen im Ausland *(«consumption abroad»)*

1269 Hier wird die DL «im Hoheitsgebiet eines Mitglieds an den Dienstleistungsnutzer eines anderen Mitglieds» erbracht (Art. I.2 (c) GATS).

1270 Hier überschreitet also der Dienstleistungsnutzer die Grenze, nicht hingegen die Dienstleistung oder der Dienstleistungserbringer.

Beispiele:

- Fremdenverkehr
- Studium oder medizinische Behandlung im Ausland
- Reparaturleistungen an Sachen, die über die Grenze verbracht werden

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4.3 Gewerbliche Niederlassung *(«commercial presence»)*

1271 Die DL wird hier *«durch einen DLerbringer eines Mitglieds mittels kommerzieller Präsenz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds»* erbracht (Art. I.2 (c) GATS). Hier überschreitet also der DLerbringer die Grenze, wobei er dauerhafte Strukturen errichtet.

Beispiele:

- die Einrichtung von Filialen durch Banken oder Versicherungen
- internationale Hotel-, Restaurant- und Warenhausketten und
- internationale Anwalts-, Wirtschafts- und Steuerberatungskanzleien

Die Übernahme von Verpflichtungen in diesem Bereich bedingt idR erhebliche Anpassungen im Berufs-, Standes- und Gewerberecht.

4.4 Dienstleistungserbringung im Ausland durch grenzüberschreitende Personenbewegung *(«Presence of natural persons»)*

1272 Es ist dies die heikelste Erbringungsart, da sie – soweit entsprechende Verpflichtungen übernommen werden – die Freizügigkeit von natürlichen Personen auf internationaler Ebene, auch außerhalb von regionalen Integrationszonen, die solche Regelungen schon lange kennen, zur Folge hat. Es wird die selbständige und die nichtselbständige Erbringung von DL erfasst. Angesichts der Sensibilität dieses Bereichs wurde dem GATS-Abkommen eine eigene «Anlage zum grenzüberschreitenden Verkehr natürlicher Personen» beigefügt *(«Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement»)*.

1273 Gemäß Abs. 2 dieser Anlage wird klargestellt, dass das sich das GATS-Abkommen

- nicht auf den Zugang natürlicher Personen zum Beschäftigungsmarkt und auch
- nicht auf Fragen der Staatsangehörigkeit, des Daueraufenthalts oder der Dauerbeschäftigung bezieht.

1274 Mit dem GATS wurde also kein Recht auf Immigration geschaffen noch ist die Gewährung eines solchen Rechts für die Zukunft intendiert. Die Zulassung natürlicher Personen bleibt somit in der souveränen Verantwortung der WTO-Mitglieder. Bislang wurden überwiegend Verpflichtungen betreffend die konzerninterne Verlegung von hochqualifiziertem Führungspersonal übernommen. Verpflichtungen zugunsten geringer qualifizierten Personals bilden die absolute Ausnahme.[1068]

1275 Im Anschluss an die Einführung des **«Internets der Dinge»** («Internet of Things – IOT»), in dem Produkte vernetzt und mit der Erbringung einer Vielzahl von Dienstleistungen untrennbar verbunden werden, wurde auch von einer **fünften Erbringungsart** gesprochen, die es noch zu regeln gälte.[1069]

1068 Vgl. *P. Hilpold* (2010), 21 f., mwN.

1069 *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 133.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Spezielle Fragen zum Anwendungsbereich des GATS:

4.5 Die erfassten «Maßnahmen»

1276 Das GATS findet Anwendung auf «Maßnahmen der Mitglieder, die sich auf den Handel mit Dienstleistungen auswirken».

1277 Der Begriff der «Maßnahme» wird weit definiert und umfasst die Maßnahmen zentraler, regionaler und lokaler Instanzen sowie auch die Maßnahmen nichtstaatlicher Stellen, soweit diese Befugnisse wahrnehmen, die von den vorgenannten Instanzen übertragen wurden.[1070] Hinsichtlich der Rechtsform der Maßnahmen gibt es ebenfalls keine Einschränkungen: Es kommen Handlungen aller drei Staatsgewalten in Frage.[1071]

1278 Welche Maßnahmen sich mit auf den Handel mit DL **(negativ) «auswirken**» *(«affecting trade in services»)*[1072] wird im GATS-Abkommen nur indikativ definiert;[1073] eine breite Definition ist zu bevorzugen.[1074] Es genügt eine **tatsächliche Beeinträchtigung**, wobei diese aber nicht pauschal behauptet werden darf, sondern im Einzelfall nachgewiesen werden muss.[1075]

1279 **GATS und GATT** können dabei **parallel zur Anwendung** kommen:

> «The second issue is whether the GATS and the GATT 1994 are mutually exclusive agreements. The GATS was not intended to deal with the same subject matter as the GATT 1994. The GATS was intended to deal with a subject matter not covered by the GATT 1994, that is, with trade in services. Thus, the GATS applies to the supply of services […]. Given the respective scope of application of the two agreements, they may or may not overlap, depending on the nature of measures at issue. Certain measures could be found to fall exclusively within the scope of the GATT 1994, when they affect trade in goods as goods. Certain measures could be found to fall exclusively within the scope of the GATS, when they affect the supply of services of both the GATT 1994 and the GATS. These are measures that involve a service relating to a particular good or a service supplied in conjunction with a particular good […]. Whether a certain measure affecting the supply of a service related to a particular good is scrutinized under the GATT 1994 or the GATS, or both, is a matter that can only be determined on a case-by-case basis.»[1076]

1280 Der Vertragspraxis (Art. 31.3(b) WVK) wird hier also eine vorrangige Bedeutung zukommen, insbesondere in Bereichen neuer Technologien, wie im **E-Com-**

1070 Art. I:3 (a) GATS.

1071 Vgl. Art. XXVIII a) GATS.

1072 Der in der deutschen Übersetzung verwendete Ausdruck «beeinträchtigen» ist irreführend, da einengend.

1073 Art. XXVIII (c) GATS.

1074 Vgl. *Ch. Pitschas* (2003), S. 510, Rz 36.

1075 So *M. Michaelis* (2010), S. 424, unter Verweis auf EC – Bananas, AB, Abs. 41 ff. und US – Gambling, AB, Abs. 123–126, 144.

1076 Vgl. EC-Bananas, AB, Abs. 219.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

merce. Dabei zeichnet sich ab, dass primär auf die Natur der Leistung, weniger auf das Transaktionsinstrument geschaut wird. So können im Wege des E-Commerce sowohl Waren (GATT-Anwendungsbereich) als auch Dienstleistungen (GATS-Anwendungsbereich) gehandelt werden. Strittig ist die Qualifizierung digitaler Produkte. Diese werden zwar überwiegend als DL qualifiziert; einige Mitglieder mit hochentwickelten E-Commerce-Industrien möchten diese aber als Waren einstufen, da das GATT einen höheren Diskriminierungsschutz bietet.[1077]

4.6 Ausübung hoheitlicher Gewalt

Gemäß Art. I.3 (b) GATS findet dieses Abkommen keine Anwendung auf DL, die **«in Ausübung hoheitlicher Gewalt»** erbracht werden. Dieses Konzept ist nicht gleichzusetzen mit «öffentlichen Dienstleistungen» oder gar mit dem ganzen Bereich der Daseinsvorsorge. Diese Bereichsausnahme ist vielmehr **eng zu definieren**. Sie umfasst jene DL, die **1281**

- weder zu kommerziellen Zwecken
- noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren DLerbringern erbracht werden.[1078]

Da diese Bedingungen kumulativ gegeben sein müssen, kann man davon ausgehen, dass nur der **engste hoheitliche Bereich, also Bereiche wie Justiz, Polizei oder Militär**, vom Anwendungsbereich des GATS ausgenommen sind und alle anderen öffentlichen Dienstleistungen in den Anwendungsbereich des GATS fallen.[1079] Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, bedeutet dies aber nicht, dass damit der gesamte Versorgungssektor (Bildung, Wasser, Strom usw.) zu privatisieren und für internationale Anbieter zu öffnen wäre. Über die Regelung des Marktzugangs behalten die Mitglieder vielmehr diesbezüglich ein sehr wirksames Steuerungsinstrument. **1282**

Eine weitere Bereichsausnahme ist für den **Luftverkehr** vorgesehen. **1283**

4.7 Erste Ergebnisse

Insgesamt ist somit im GATS ein **sehr weites Dienstleistungskonzept** gewählt worden, das über das traditionelle Verständnis des Dienstleistungsbegriffs weit hinausreicht und auch Investitionsfragen (Erbringungsart 3, gewerbliche Niederlassung) und die Migrationsthematik (Erbringungsart 4, Freizügigkeit natürlicher Personen) berührt. Durch die extensive Fassung der staatlichen «Maßnahmen», die in den Anwendungsbereich des GATS-Abkommens fallen, falls sie die Dienstleistungserbringung (negativ) berühren, wurde die Tragweite dieses Abkommens **1284**

1077 *P.-T. Stoll/F. Schorkopf* (2002), S. 183.
1078 Art. I.3 (c) GATS.
1079 *M. Krajewski* (2021), S. 151.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nochmals ausgedehnt. Auch die Bereichsausnahme für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben kann den Anwendungsbereich des GATS nicht wesentlich einschränken. Der zweifach geschichtete Verpflichtungscharakter hat aber den Souveränitätseinschnitt wieder stark relativiert.

5 Die verschiedenen Verpflichtungen

1285 Die Komplexität der Dienstleistungsmaterie sowie ihre politische und gesellschaftspolitische Sensibilität haben – wie bereits angedeutet – eine spontane und umfassende Liberalisierung in diesem Bereich nicht erlaubt. Dementsprechend mussten auch die Verpflichtungen im GATS in allgemeine Verpflichtungen, die von allen WTO-Mitgliedern zu erfüllen sind, und speziellen Verpflichtungen, die auf einer eigenen, zusätzlichen Verpflichtungserklärung beruhen, unterschieden werden.

1286 Zu den **allgemeinen Verpflichtungen** zählen insbesondere das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II GATS), die Transparenzverpflichtung (Art. III GATS) und die Bestimmungen über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Art. VII GATS).

1287 Unter den **speziellen Verpflichtungen** sind jene über den Marktzugang (Art. XVI GATS) und über die Inländerbehandlung (Art. XVII GATS) hervorzuheben.

1288 Diese beiden Kategorien sind aber nicht völlig getrennt voneinander zu betrachten: Weitgehend entfalten sie nur im wechselseitigen Zusammenhang Wirkung.

5.1 Die Allgemeinen Verpflichtungen

5.1.1 Das Meistbegünstigungsprinzip (Art. II)

1289 Das Meistbegünstigungsprinzip *(Most-Favoured-Nations-Principle, MFN-Prinzip)* im Bereich der DL entspricht von der Struktur her jenem des GATT, indem es die sofortige und bedingungslose Ausweitung der günstigsten Behandlung im multilateralen Kontext verlangt. Es weist aber auch verschiedene Abweichungen auf (es begünstigt Dienstleistungen **und** Dienstleistungserbringer anderer WTO-Mitglieder) und es wird in breiterer Form durch Ausnahmen eingeengt.

1290 Was den Anwendungsbereich anbelangt, gilt das MFN-Prinzip:

- für alle Maßnahmen, die unter das GATS-Abkommen fallen;
- für gleiche Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer.

1291 Was als gleiche (bzw. «gleichartige») DL zu qualifizieren ist, kann unter Bezugnahme auf die GATT-Rechtsprechung bestimmt werden. Der AB hat dazu das bekannte «Zieharmonika»-Bild verwendet:

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

> «…there can be no one precise and absolute definition of what is ‹like›. The concept of ‹likeness› is a relative one that evokes the image of an accordion. The accordion of ‹likeness› stretches and squeezes in different places as different provisions of the WTO Agreement are applied.»[1080]

Die «Gleichartigkeit» ist also fallbezogen zu bestimmen, wobei eine Fülle von Kriterien herangezogen werden kann:[1081] **1292**

- Primär ist auf die Erbringungsart abzustellen. Nur DL derselben Erbringungsart können vergleichbar sein.
- Des Weiteren kann auf die Services Sectoral Classification List (SSCL) Bezug genommen werden.
- Von fundamentaler Bedeutung ist schließlich die Frage, ob die betreffenden DL in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen. Dabei ist auf die Gewohnheiten und Präferenzen der Konsumenten abzustellen, auf die Frage, ob sie die betreffende DL als austauschbar ansehen.

Das MFN-Prinzip verbietet also Diskriminierung, wobei sowohl rechtliche als auch faktische Diskriminierung untersagt ist. **1293**

Das MFN-Prinzip kennt allerdings auch **Ausnahmen**: **1294**

Mitglieder können einzelne Handelsvorteile, die sie anderen Mitgliedern gewährt haben, durch Eintragung in sog. **Negativlisten** von der **Meistbegünstigungsverpflichtung ausnehmen** (Art. II.2 GATS). Diese Eintragung hatte zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO bzw. des Beitritts zu erfolgen, sollte nicht länger als 10 Jahre in Kraft bleiben und ist periodisch zu überprüfen. Die Zahl der Ausnahmen ist nicht beschränkt. Von dieser Ausnahme wurde umfassend Gebrauch gemacht, insbesondere in den Bereichen Seetransport, audiovisuelle Dienstleistungen und Finanzdienstleistungen.[1082] Treibende Kraft hinter dieser Ausnahmeregelung waren die USA, die damit der Gefahr des Trittbrettfahrertums begegnen wollten.[1083]

Diese Regelung wird häufig kritisiert, auch da die 10-Jahres-Frist systematisch nicht eingehalten und die ursprünglichen Ausnahmen durchgehend noch in Kraft sind. Es wird von anderer Seite aber auch darauf verwiesen, dass die Existenz von Ausnahmeregelungen in einem derart heiklen Bereich wie jenem der DL von grundlegender Bedeutung ist und die Auffassung vertreten, dass diese Ausnahme zu eng gefasst sei.[1084] **1295**

Die übrigen Ausnahmen vom MFN-Prinzip im GATS haben (noch) eine geringere Tragweite. Gemäß **Art. V** GATSund **V^{bis}** GATS können WTO-Mitglieder **wirtschaftliche Integrationszonen** begründen bzw. **Abkommen über integrierte** **1296**

1080 Japan – Alcoholic Beverages, Abs. 114.

1081 Vgl. dazu im Detail *R. Wolfrum*, Art. II, in: Wolfrum et al. (Hrsg.), 2008, Abs. 52 ff.

1082 *M. Michaelis (*2010), S. 435, Abs. 77.

1083 *Ch. Pitschas* (2003), S. 516, Abs. 58.

1084 *A. Adlung/A. Carzaniga* (2009).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Arbeitsmärkte schließen. Aufgrund der Neuigkeit dieser Materie, ist diese Möglichkeit erst in den letzten Jahren erkundet und genutzt worden ist.

1297 Art. II.3 GATS erlaubt des Weiteren die Einführung von **Begünstigungen im kleinen Grenzverkehr**, «um, beschränkt auf unmittelbare Grenzgebiete, den Austausch von örtlich erbrachten Dienstleistungen zu erleichtern.»

1298 Nicht dem MFN-Gebot unterliegen auch die **Verpflichtungen aus Doppelbesteuerungsabkommen (**Art. XIV (e) GATS).

1299 Was die Position der **Entwicklungsländer** im GATS anbelangt, enthält die Präambel dieses Abkommens nur generelle Bekundungen. Das GATS sieht für die Drittweltstaaten – im Gegensatz zu Teil IV des GATT – kein «special and differential treatment» vor. Das Ziel des GATS ist nach Art. IV allein der vermehrte Einbezug und die zunehmende Beteiligung dieser Länder am weltweiten Dienstleistungshandel.

1300 Die Verbesserung der Marktsituation der Entwicklungsländer soll über eine weitere Öffnung und Liberalisierung der Märkte der Industriestaaten erfolgen. Drei Förderungsbereiche stehen im Vordergrund:

- Die Stärkung der inländischen Dienstleistungswirtschaft in wirtschaftlich schwächeren Ländern durch den erleichterten Zugang zur Technologie der Industriestaaten.
- Die Verbesserung der Absatzwege für Dienstleistungen aus den wirtschaftlich schwächeren Staaten in die wohlhabenderen Länder.
- Die Öffnung der Dienstleistungsmärkte der Industriestaaten für die Exporte der Entwicklungsländer. Der Vertrag fordert die Industriestaaten auf, diesbezügliche Abmachungen mit den wirtschaftlich schwächeren Handelspartnern zu vereinbaren.

1301 Das GATS verpflichtete die Industriestaaten, innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des WTO-Vertragswerks Informations- und Kontaktstellen für die Dienstleistungsanbieter aus den Entwicklungsländern einzurichten. Die Schaffung dieser Stellen erfolgte in der Absicht, die Absatzmöglichkeiten von Dienstleistungen aus der Dritten Welt in den Industriestaaten zu verbessern sowie die berufliche Qualität der Dienstleistungserbringer der Entwicklungsländer und deren Anerkennung in den Industriestaaten anzuheben. Grundsätzlich ging es damals den Industriestaaten darum, die Entwicklungsländer von der Meistbegünstigungs- und Inlandgleichbehandlungs-Pflicht etwas zu entbinden. In diesem Sinne haben die Minister an der zehnten **Konferenz in Nairobi 2015** die **geltenden «Waiver» zugunsten der am geringsten entwickelten Länder (LDCs) bis ins Jahr 2030 verlängert**.[1085]

[1085] Es handelt sich um die «Waiver» von 2011 mit einer Geltungsdauer von 15 Jahren, deren Auslaufen von 2026 auf 2030 erstreckt wurde. Vgl. WTO (2016), Annual Report 2016, Genf, S. 38.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

5.1.2 Die Transparenzverpflichtung (Art. III GATS)

Der Transparenzverpflichtung kommt im GATS eine herausragende Rolle zu.[1086] **1302**
Sie hat eine wichtige instrumentale Funktion und soll die Voraussetzungen schaffen, damit dieses komplexe Regelwerk, das eng vernetzt ist mit nationalen Reglementierungen, überhaupt zur Anwendung kommen kann. Demzufolge haben die Mitglieder sowohl die bestehenden als auch die neu eingeführten Regelungen (nationale Bestimmungen und vr Verträge), welche die Anwendung des GATS-Abkommens betreffen, zu veröffentlichen und auch auf Auskunftsersuchen anderer Mitglieder zu antworten.

5.1.3 Anerkennung von Berufsqualifikationen (Art. VII GATS)

Die Anerkennung von Berufsqualifikationen, von Genehmigungen und Beglaubigungen sowie von bereits erfüllten berufsbezogenen Anforderungen zwischen den WTO-Mitgliedern kann den Handel mit DL erheblich erleichtern. Es handelt sich hierbei aber um einen äußerst heiklen Bereich, der potenziell tief in die nationale Regulierungsautonomie eingreift. Deshalb werden den Mitgliedern diesbezüglich auch keine unmittelbaren Pflichten auferlegt, sondern allein das Gebot, in diesem Bereich diskriminierungsfrei vorzugehen (Art. VII.3), begleitet von der Aufforderung, die wechselseitige Anerkennung «soweit wie möglich auf multilateral vereinbarte Kriterien» abzustützen (VII.5). **1303**

5.2 Die speziellen Verpflichtungen

5.2.1 Marktzugang (Market Access – Art. XVI GATS)

Unabhängig von den oben erwähnten allgemeinen Verpflichtungen, denen die Mitglieder auf jeden Fall nachzukommen haben, wird ein Handel mit DL nach Maßgabe des GATS erst im Wege der Übernahme spezifischer Verpflichtungen eröffnet. Die **Marktöffnung erfolgt** also **nicht automatisch**, sondern über die **Eintragung von Verpflichtungen** in eigene Listen, die wiederum nach **Sektoren, Subsektoren** und **Erbringungsarten** gegliedert werden. Es handelt sich somit nicht um eine sektorenübergreifende Marktöffnung, sondern um einen Positiv-Listen-Ansatz. Wurde eine entsprechende Verpflichtung übernommen, so sind die in Art. XVI.2 GATS abschließend angeführten Maßnahmen untersagt, außer es wurde eine entsprechende Ausnahme in die Listen eingetragen. **1304**

Art. XVI.2 verbietet folgende Maßnahmen: **1305**

a) Beschränkungen der **Anzahl der Dienstleistungserbringer** in Form von zahlenmäßigen Quoten, Monopolen oder Dienstleistungserbringern mit aus-

1086 Zum Transparenzprinzip im WTO-Recht vgl. *P. Hilpold* (1999) und *P. Delimatsis* (2013).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schließlichen Rechten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

b) Beschränkungen des **Gesamtwertes der Dienstleistungsgeschäfte** oder des Betriebsvermögens in Form zahlenmäßiger Quoten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

c) Beschränkungen der **Gesamtzahl der Dienstleistungen** oder des **Gesamtvolumens** erbrachter Dienstleistungen durch Festsetzung zahlenmäßiger Einheiten in Form von Quoten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

d) Beschränkungen der **Gesamtzahl natürlicher Personen**, die in einem bestimmten Dienstleistungssektor beschäftigt werden dürfen oder die ein Dienstleistungserbringer beschäftigen darf und die zur Erbringung einer spezifischen Dienstleistung erforderlich sind und in direktem Zusammenhang damit stehen, in Form zahlenmäßiger Quoten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

e) Maßnahmen, die **bestimmte Arten rechtlicher Unternehmensformen** oder von Gemeinschaftsunternehmen beschränken oder vorschreiben, durch die ein Dienstleistungserbringer eine Dienstleistung erbringen darf, und

f) Beschränkungen der **Beteiligung ausländischen Kapitals** durch Festsetzung einer prozentualen Höchstgrenze für die ausländische Beteiligung oder für den Gesamtwert einzelner oder zusammengefasster ausländischer Investitionen.

1306 Art. XVI.2 GATS enthält somit überwiegend quantitative Beschränkungsverbote (Ausnahme: lit e). Obwohl diese Auflistung an und für sich abschließend ist, wurde die Bindung der DL-Erbringung an die eigene Staatsbürgerschaft sowie das regulative Verbot der Erbringung einer Leistung *(in US – Gambling and Betting)* als sog. Nullquote und damit als verbotene quantitative Beschränkung ausgelegt.[1087]

5.2.2 Inländerbehandlung (National Treatment – Art. XVII GATS)

1307 Gleich wie der Marktzugang **setzt die Verpflichtung zur Inländerbehandlung die Übernahme spezifischer Verpflichtungen voraus**. Die Inländerbehandlung greift auch dann nicht, wenn das Mitglied entsprechende Ausnahmen in die Listen eingetragen hat. Das Gebot der Inländerbehandlung ist – wie im Kontext des Warenverkehrs – binnengerichtet: Ist der Marktzugang eröffnet, dann darf ausländischen DL oder DL-Erbringern keine weniger günstige Behandlung gewährt werden als gleichartigen inländischen DL oder DL-Erbringern. Eine formal unterschiedliche Behandlung ist unproblematisch, solange keine faktische Diskriminierung vorliegt.[1088] Entscheidend ist, dass die Wettbewerbsbedingungen nicht verändert werden, dass ein «level playing field» vorliegt.[1089]

1087 Vgl. *M. Krajewski* (2021), S. 142.
1088 *Ch. Pitschas* (2003), S. 534.
1089 *Ibid*.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Eine Ausnahme vom Gebot der Inländerbehandlung gilt für **steuerliche Maßnahmen**, «vorausgesetzt, das Ziel der unterschiedlichen Behandlung besteht darin, eine gerechte oder wirksame Festsetzung oder Erhebung direkter Steuern in Bezug auf Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer anderer Mitgliedstaaten zu gewährleisten» (Art. XIV (d) GATS). Was als «gerechte Besteuerung» anzusehen ist, definieren Steuersysteme bekanntlich primär aus einer nationalen Perspektive. Demzufolge sind Vorrechte und Befreiungen häufig Ansässigen vorbehalten. Die sich daraus ergebende Ungleichbehandlung wird in Anbetracht der Bedeutung, welche die Mitglieder einer souveränen steuerrechtlichen Regelungsautonomie beimessen, hingenommen.[1090] **1308**

5.2.3 Die Listen der spezifischen Zugeständnisse (Art. XX GATS)

Die verschiedenen Verpflichtungen sind **in eigene Listen aufzunehmen**, die einen integrierenden Bestandteil des GATS-Abkommens bilden. Die vielfältigen Differenzierungsmöglichkeiten in Bezug auf die zu übernehmenden Verpflichtungen sowie die Möglichkeit, verschiedene Ausnahmen einzufügen, spiegeln sich auch in der Gestalt dieser Listen wider. **1309**

So ist einmal nach Sektoren und Subsektoren zu unterscheiden. Diesbezüglich ist dann – differenziert nach den vier Erbringungsarten[1091] – die Reichweite von Marktzugang und Inländerbehandlung zu bestimmen. Eventuell können auch über Marktzugang und Inländerbehandlung hinaus weitere Verpflichtungen übernommen werden, die dann nach dem MFN-Prinzip auch allen übrigen Mitgliedern zu gewähren sind.[1092] **1310**

Trägt das Mitglied den Terminus «none» ein, so besteht im jeweiligen Bereich keine Beschränkung. «Unbound» bedeutet wiederum, dass im jeweiligen Bereich keine Verpflichtung besteht. **1311**

Zudem kann ein Mitglied auch sog. «horizontale» Verpflichtungen bzw. Einschränkungen («horizontal commitments») eingehen. Diese gelten auch für jene Sektoren, für welche keine Verpflichtungen eingegangen worden sind («unbound»), außer es wurde eine entsprechende Ausnahme in die Liste aufgenommen. **1312**

1090 Welche Maßnahmen in diesem Zusammenhang zulässig erscheinen, wird in Fußnote 6 zu Art. XIV GATS definiert.

1091 Dabei wird die jeweilige Zahl (1 – 4) der Erbringungsart vermerkt.

1092 Bislang ist von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht worden. Die entsprechenden Verpflichtungen wären in die vierte Spalte der Verpflichtungslisten einzutragen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

6 Die Ausnahmen

6.1 Allgemeine Ausnahmen (Art. XIV GATS) und Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit (Art. XIV^{bis} GATS)

1313 Diese beiden Bestimmungen sind Art. XX und Art. XXI GATT nachgebildet, wenngleich es auch mehrere nicht unerhebliche Unterschiede gibt.

1314 Art. XIV nennt **drei zentrale Tatbestände**, die als allgemeine Ausnahmen geltend gemacht werden können:

a) die Aufrechterhaltung von öffentlicher Moral oder der öffentlichen Ordnung
b) den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen
c) die Gewährleistung der Einhaltung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften, die nicht in Widerspruch zum GATS stehen.

1315 Beispielhaft erwähnt Art. XIV GATS in diesem Zusammenhang die Verhinderung irreführender oder betrügerischer Geschäftspraktiken, den Datenschutz oder die Gewährung von Sicherheit («safety»).

1316 Art. XIV GATS enthält keinen Tatbestand, der unmittelbar für Umweltschutzmaßnahmen herangezogen werden könnte (anders als Art. XX (g) GATT, «Erhaltung erschöpflicher Naturressourcen»). Damit bietet sich eine extensive Auslegung von Art. XIV (b) an, um diese Lücke zu schließen.[1093]

1317 Die zu treffenden Maßnahmen müssen **erforderlich** sein, um das genannte Ziel zu erreichen. Es darf also kein gelinderes, ebenso wirksames Instrument zur Verfügung stehen.

1318 Zudem dürfen diese Maßnahmen zu **keiner willkürlichen oder unberechtigten Diskriminierung** bzw. zu einer **verschleierten Handelsbeschränkung** führen (chapeau).

1319 Die Anwendung solcher Maßnahmen erfolgt also über einen **dreistufigen Prüfprozess**: Tatbestandsbestimmung, Erforderlichkeitsnachweis, diskriminierungsfreie Anwendung.

1320 In «US – Gambling and Betting» hat der AB diesen Prüfprozess folgendermaßen beschrieben:

> «Article XIV of the GATS, like Article XX of the GATT 1994, contemplates a ‹two-tier analysis› of a measure that a Member seeks to justify under that provision. A panel should first determine whether the challenged measure falls within the scope of one of the paragraphs of Article XIV. This requires that the challenged measure address the particular interest specified in that paragraph and that there be a sufficient nexus between the measure and the interest protected. The required nexus – or ‹degree of connection› – between the measure and the interest is specified in the language of the paragraphs themselves, through the use of terms such as ‹relating to› and ‹necessary to›. Where the challenged measure has been found to fall within one of the paragraphs of Article XIV, a panel should then consider whether that measure satisfies the requirements of the chapeau of Article XIV.» (Ibid., Abs. 292).

1093 *Th. Cottier/P. Delimatsis/N. Diebold*, in: Wolfrum et al. (2008), S. 304.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die Sicherheitsausnahme in Art. XIV^{bis} GATS entspricht weitgehend jener in Art. XXI GATT. **1321**

6.2 Spezifische Ausnahmen

Das GATS enthält eine Reihe von weiteren Ausnahmen für spezifische Sachverhalte. So können gemäß **Art. XII GATS Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz** eingeführt (oder beibehalten) werden, wobei dafür aber sehr strenge Bedingungen gelten: **1322**

- Anwendungsvoraussetzungen sind inbes. «bestehende oder drohende schwerwiegende Zahlungsbilanzstörungen oder extreme Zahlungsbilanzschwierigkeiten».
- Die Anwendung der Maßnahmen hat in nichtdiskriminierender Form und befristet zu erfolgen.

Das öffentliche Beschaffungswesen ist bekanntlich von besonderer Sensibilität und wurde dementsprechend in einem plurilateralen Abkommen geregelt. Auf dieser Grundlage wird dieser Bereich von der Anwendung des GATS-Abkommens weitgehend ausgenommen (Art. XIII GATS). **1323**

7 Die regulatorische Autonomie und ihre Grenzen

Der DL-Bereich ist national regelmäßig stark reglementiert. Das Bestehen eines **legitimen nationalen Regulierungsinteresses** kann nicht in Zweifel gezogen werden und die Aufnahme des DL-Bereichs in das WTO-Recht konnte nur unter Berücksichtigung dieses Umstandes gelingen. Dies kommt auch deutlich in der **Präambel** des GATS-Abkommens zum Ausdruck: **1324**

> «In Anerkennung des Rechts der Mitglieder, die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen, um ihre nationalen politischen Ziele zu erreichen, …»

Damit ist aber auch eine **erhebliche Missbrauchsgefahr** verbunden. Deshalb mussten der Regulierungsautonomie Grenzen gesetzt werden, damit die Liberalisierungsmaßnahmen durch faktische Beschränkungen und trotz formaler Einräumung von Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländerbehandlung nicht wieder zunichte gemacht werden. Zu diesem Zwecke **setzt Art. VI GATS** der nationalen Regulierungsautonomie **Grenzen**: **1325**

- So sind allgemein geltende Maßnahmen **«angemessen, objektiv und unparteiisch anzuwenden»**. Dazu haben die Mitglieder auch Instanzen einzurichten, vor welchen entsprechende Verwaltungsentscheidungen überprüft werden können.
- Genehmigungsverfahren sind **innerhalb angemessener Fristen abzuwickeln**.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Es ist die Erarbeitung von sog. **«Disziplinen»** vorgesehen, um sicherzustellen, «*dass Maßnahmen, die Qualifikationserfordernisse und -verfahren, technische Normen und Zulassungserfordernisse betreffen, keine unnötigen Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen darstellen*» (Art. VI.4 GATS).

1326 Diese Disziplinen werden vom GATS-Rat erarbeitet und erscheinen insbesondere in Sektoren mit hohem technischem Regulierungsbedarf sinnvoll. Bislang wurden allein Disziplinen für Wirtschaftsprüfungs-DL erstellt.[1094]

1327 Solange diese Disziplinen noch nicht bestehen, ist auf jeden Fall die **Zunichtemachung oder Beeinträchtigung von spezifischen Verpflichtungen** durch Zulassungs- und Qualifikationserfordernisse oder technische Normen **auszuschließen** (Art. VI.5 GATS).

8 Fortschreitende Liberalisierung (Art. XIX GATS)

1328 Allgemein wird die Auffassung vertreten, dass das **GATS nicht unmittelbar zur Öffnung des DL-Marktes beigetragen hat**. Die Zugeständnisse schreiben weitgehend allein den in diesem Bereich bereits erreichten Liberalisierungsstand fest («standstill»),[1095] z.T. liegen sie sogar darunter, die effektive Liberalisierung geht also über die gegebenen Verpflichtungen hinaus. Die zentrale Errungenschaft, die mit dem GATS einhergeht, besteht also in erster Linie in der **Einrichtung eines Rahmenwerkes, das Transparenz und Rechtssicherheit (auch über den Streitbeilegungsmechanismus) schafft** sowie in der Begründung eines **geordneten Verhandlungsmechanismus** zur weiteren Öffnung der nationalen DL-Märkte. Auf diese fortschreitende Liberalisierung verweist Art. XIX GATS: Danach sollten spätestens im Jahr 2000 Verhandlungen über eine weitere Marktöffnung beginnen. Regelmäßig sollten weitere Verhandlungsrunden folgen. Die sog. «GATS-2000»-Verhandlungen wurden tatsächlich zeitgerecht begonnen, haben aber bislang keine greifbaren Ergebnisse erbracht, was auch mit dem weitgehenden Stillstand der Doha-Runde bzw. ihres Scheiterns zusammenhängt.

1329 Wird gegenwärtig die Öffnung der Dienstleistungsmärkte im Wesentlichen über die wechselseitige schrittweise Aushandlung von Liberalisierungsmaßmaßnahmen betrieben, so wäre eine pauschale Öffnung mit genereller Harmonisierung der Standards, so wie dies in der EU geschieht, weit wirksamer.[1096] Das EU-Beispiel lässt sich aber kaum auf die multilaterale Ebene übertragen, da dort die Schaffung einheitlicher Standard und ihre Kontrolle nicht in vergleichbarer Form möglich sind.[1097]

1094 Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector, WTO, S/L/63 v. 15.12.1998.

1095 *P. Van den Bossche/N. Prévost* (2021), S. 100.

1096 *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), 143.

1097 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

9 Spezielle Sektoren

Ist das DL-Konzept insgesamt schon ein sehr heterogenes, so **werfen einzelne DL-Sektoren ganz besondere Fragen auf**, die eigene Regelungen erforderlich machten bzw. für anhaltende Diskussionen sorgen. Es sind dies: **1330**

- die Finanz-DL
- die Telekommunikation
- die See- und Lufttransport-DL
- der Bildungssektor

Für die drei erstgenannten Sektoren konnte am Ende der Uruguay-Runde noch kein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden. Weitere Verhandlungen erbrachten insbesondere im Bereich der Finanz-DL und der Telekommunikation erste Ergebnisse. Diese mussten nachträglich in das GATS-Rahmenwerk eingebaut bzw. mit diesem vernetzt werden, was zu einer erheblichen Komplexität in diesen Bereichen führte. **1331**

Folgende Instrumente wurden dabei gewählt: **1332**

- Anlagen *(«annexes»)*

Die Anlagen bilden einen integrierenden Bestandteil des GATS (Art. XXIX) und erweitern oder verengen materienspezifisch dessen Inhalt in Bezug auf einzelne Verpflichtungen.[1098] Es handelt sich somit um Vertragsspezifikationen, die das Rahmenwerk überlagern.

- Protokolle *(«protocols»)*

Die Protokolle beziehen sich dagegen auf die Verpflichtungslisten und aktualisieren diese für einzelne Mitglieder.[1099]

- Sui generis-Vereinbarungen ohne unmittelbaren Verpflichtungscharakter[1100]

Angesichts der schwierigen Konsensfindung in dieser politisch heiklen und technisch komplexen Materie erschien es angezeigt, **Modellösungen ohne unmittelbaren Verpflichtungscharakter** zu entwickeln, die dann sukzessive in «hartes» Recht überführt werden konnten. Zwei Texte sind diesbezüglich verfasst worden: die Vereinbarung über Verpflichtungen im Bereich der Finanzdienstleistungen *(«Understanding on Commitments in Financial Services»)* sowie das Referenzpapier zu Basiskommunikationsdienstleistungen *(«Reference paper on Basis Telecommunication Services»)*. **1333**

In Bezug auf die Telekommunikationsdienstleistungen wurde besonderes Augenmerk darauf gelegt, einen angemessenen und diskriminierungsfreien Zu- **1334**

1098 Vgl. *J. Hernekamp* (2010), S. 453.
1099 *Ibid.*
1100 *Ibid.*

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gang zu den betreffenden Netzen und Diensten zu gewähren, auch da diese eine immer wichtiger werden Infrastruktur für den Handel insgesamt darstellen.[1101]

1335 Was die Finanzdienstleistungen anbelangt, wurde diese umfassend definiert und durch eine Standstill-Verpflichtung sichergestellt, dass der erreichte Liberalisierungsstand nicht wieder zurückgenommen darf.[1102] Die international stark divergierenden Regulierungsstandard erfordern für weitere Liberalisierungsschritte aufwändige Verhandlungen.

10 TISA – ein (gescheiterter) Versuch zur Neubelebung der Verhandlungen

1336 Im **Jahr 2012** wurden die Verhandlungen über eine weitere Liberalisierung des Dienstleistungshandels auf Initiative der USA neu aufgenommen. Die diesbezüglichen Bemühungen wurden **2016 erfolglos beendet**. Die Eckpunkte des dabei ins Auge gefassten «Trade in Services Agreement» könnten aber als richtungsweisend angesehen werden für zukünftige Verhandlungen.

1337 Geplant war die Schaffung eines plurilateralen Rahmens, der nachfolgend in das multilaterale System überführt werden sollte.

1338 Die Partner des TISA-Projekts («Really Good Friends», nach einer Eigenqualifikation) verfolgten das Ziel, die Kernelemente des GATS, das Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip zu übernehmen, deren Anwendung indessen neu zu definieren, insbesondere im Hinblick auf die strikte Beachtung des MFN-Prinzips und den Abbau der «Negativlisten» sowie in Bezug auf die Einhaltung des Inländerprinzips unter Abschaffung der «Positivlisten». Zur Diskussion standen in diesem Zusammenhang auch die Mechanismen wie die «Standstill-Klausel» und die «Sperrklinken-Klausel» («Ratchet»). Die «Standstill-Klausel» verlangt, dass künftige Zugeständnisse mindestens den Verpflichtungen der GATS-Rechtslage entsprechen und eine Verringerung der bisherigen Liberalisierungszugeständnisse verhindern. Die «Ratchet-Klausel» besagt, dass ein Vertragspartner gemachte Zugeständnisse nach Abschluss der Vereinbarung nicht zurücknehmen darf. Analog zum GATS sah auch das TISA die Möglichkeit von sektorspezifischen Vorbehalten zu «Standstill» und «Ratchet» vor. Weitere Verhandlungsthemen waren die verstärkte Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen wie Bank- und Versicherungsgeschäften, die zwischenstaatliche Öffnung des Arbeitsmarktes, des Gesundheitswesens, der Transportleistungen, der juristischen Dienste, der technischen Dienste wie Internetversorgung, elektronische Transaktionen, städtebauliche Leistungen und Bildungsleistungen. Das zur Diskussion stehende Abkommen hätte rund 70 Prozent der weltweiten Dienstleistungswirtschaft erfasst. Es war

1101 *M. Krajewski* (2021), S. 148 f.

1102 *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenber*g (2022), S. 363.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vorgesehen, das TISA im Sinne des Art. V GATS in Form eines Präferenz- bzw. Freihandelsabkommens zwischen GATS-Mitgliedern auszuhandeln, wobei nach Art. V.4 GATS darauf zu achten sei, «dass der Handel zwischen den Parteien erleichtert und für Mitglieder, die der Vereinbarung nicht angehören, das allgemeine Ausmaß der Handelshemmnisse für Dienstleistungen in den jeweiligen Bereichen oder Teilbereichen gegenüber dem vor Abschluss der Vereinbarung geltenden Ausmaß nicht erhöht wird».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Siebter Teil

Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS)

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: Vgl. *K. Hüfner,* Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, UN-Texte 35, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Bonn 1986; *J. Drexl,* Entwicklungsmöglichkeiten des Urheberrechts im Rahmen des GATT, Beck: München 1990; *P. Buck,* Geistiges Eigentum und Völkerrecht, Beiträge des Völkerrechts zur Fortentwicklung des Schutzes von geistigem Eigentum, Duncker & Humblot: Berlin 1994; *A. Kur*, TRIPs und das Markenrecht, in: 43 GRUR Int., 12/1994, S. 987–997; *R. Knaak,* Der Schutz geographischer Angaben nach dem TRIPS-Abkommen, in: 44 GRUR Int. 8–9/1995, S. 642–652; *A.M. Pacón*, Ana María (1995), Was bringt TRIPS den Entwicklungsländern?, in: 44 GRUR Int. 11/1995, S. 875–886; *J. Croome,* Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *H. Ullrich*, Technologieschutz nach TRIPS: Prinzipien und Probleme, in: 44 GRUR Int. 8/9/1995, S. 633–641; *P. Katzenberger*, TRIPS und das Urheberrecht, in: 44 GRUR Int., 6/1995, S. 447–468; *F.-K. Beier/G. Schricker* (Hrsg.), From GATT to TRIPs – The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, IIC Studies, Vol. 18, VCH: München 1996; *Th. Dreier*, TRIPS und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums, in: 45 GRUR Int. 3/1996, S. 248–277; *J. Straus*, Bedeutung des TRIPS für das Patentrecht, in: 45 GRUR Int. 3/1996, S. 179–205; *F. Kretschmer,* Sicherung eines weltweiten Mindeststandards für geistiges Eigentum durch die WTO (TRIPS), in: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (Hrsg.), FTW-Schriftenreihe, H. 173, Heymann: Köln u.a. 1997, S. 49–66; *D. Gervais*, The TRIPS Agreement; drafting history and analysis, Sweet & Maxwell: London 1998; *K.E. Heinz*, Das sogenannte Folgerecht als künftige europaweite Regelung? Zur Theorie des urheberrechtlichen Eigentums, in: 100 GRUR 10/1998, S. 786–792; *F. Abbott/Th. Cottier/F. Gurry*, The International Intellectual Property System, Commentary and Materials, Kluwer: Den Haag 1999; *P.-T. Stoll/K. Raible*, Schutz geistigen Eigentums und das TRIPS-Abkommen, in: Preiss/Berrisch/Pitschas (Hrsg.), WTO-Handbuch, C.H. Beck: München 2003, S. 565–620; *M. Bender/T. Michaelis*, Handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS), in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Nomos: Baden-Baden, 2. Aufl. 2010; *P. Hilpold*, WTO Law and Human Rights: Bringing Together Two Autopoietic Orders, in: 10 ChinJInt. 2/2011, S. 323–372; *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason*, The Regulation of International Trade, 4. A., Routledge: London und New York 2013; *J. Malbon/Ch. Lawson/M. Davison* (Hrsg.), The WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary, Edward Elgar: Cheltenham 2014; *S. Zhou*, Challenging the Use of Special 301 against Measures Promoting Access to Medicines: Options Under the WTO Agreements, in: 19 JIEL/2016, S. 51–86; *C.M. Correa*, Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary on the Trips Agreement (Oxford Commentaries on International Law), OUP: Oxford 2. Aufl. 2020; *A. Orford*, Why It's Time to Terminate the TRIPS Agreement, in 41 AustrYbIntL 2024, S. 3–30; *S. Rutschmann*, Introductory Note on Ministerial Decision on the TRIPS Agreement (WTO), 62 ILM, S. 289; *P. Van den Bossche/W. Zdouc*, The Law and Policy of the World Trade Organization, CUP: Cambridge, 5. Aufl. 2022

Internationale Regelungen über den Schutz des geistigen Eigentums reichen ins vorletzte Jahrhundert zurück. Die **Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums** stammt aus dem Jahr **1883** und die **Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst** aus dem Jahr **1886**. Im Verlauf der Zeit kam es zu verschiedenen Revisionen der bestehenden Abkommen, zu ergänzenden Vereinbarungen zum Schutz der Tonträgerhersteller und Sendeunternehmen sowie zu Sonderabkommen über die internationale Re- **1339**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gistrierung von Marken, Mustern, Modellen und Patenten. Die Verwaltung dieser Abkommen lag anfänglich bei den Vereinigten Internationalen Büros zum Schutz des geistigen Eigentums. Ihre Nachfolgerin ist die **Weltorganisation für geistiges Eigentum («World Intellectual Property Organization», WIPO)**, die am 14. Juli **1967** gegründet wurde und am 26. April 1970 ihre Tätigkeit aufnahm. Seit dem 17. Dezember 1974 hat die WIPO den Status einer Sonderorganisation der UNO. Ihre Aufgaben sind, den Schutz der Patente, Marken und Urheberrechte zu festigen, völkerrechtliche Verträge vorzubereiten sowie Modellgesetze zur nationalen und internationalen Regelung des Immaterialgüterrechts auszuarbeiten. Der WIPO gehören im Jahr 2021 insgesamt 193 Staaten an.[1103] Sie hat ihren Sitz in Genf.

1340 Weder die internationalen Vereinbarungen noch die Tätigkeit der WIPO vermochten die immer häufiger auftretenden Verletzungen der Schutzrechte im Bereich des geistigen Eigentums zu verhindern.[1104] In der unmittelbaren Nachkriegszeit galt vor allem Japan als das «Land der Kopierer». In den 1970er- und 1980er-Jahren wurden besonders die Volksrepublik China, Saudi-Arabien, Südkorea, Indien, Philippinen, Taiwan, Brasilien, Ägypten, Thailand, Nigeria, Indonesien, Malaysia und Mexiko der Piraterie bei Musikaufnahmen und Software beschuldigt.[1105]

1341 Die weltweite Rechtsunsicherheit veranlasste die USA während der Tokio-Runde des GATT, einen Kodex über den Schutz des geistigen Eigentums auszuarbeiten. Der US-Vorschlag fand bei den übrigen Verhandlungsdelegationen keine Zustimmung.[1106] Im Verhandlungsmandat für die Uruguay-Runde vom 20. September 1986 griffen die Minister den Schutz des geistigen Eigentums erneut auf und verlangten eine Regelung der «handelsbezogenen Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum einschließlich des Handels mit nachgeahmten Waren». Die Verhandlungen, so der Ministerrat, hätten unter Berücksichtigung der bisherigen Arbeiten im GATT auf «die Schaffung eines multilateralen Rahmens von Grundsätzen, Regeln und Disziplinen zur Bekämpfung des internationalen Handels mit nachgeahmten Waren» («trade in counterfeit goods») abzuzielen und seien ohne Rücksicht auf ergänzende Initiativen vonseiten der WIPO zu führen.[1107]

1103 Für Informationen über die WIPO und die internationalen Abkommen zum Schutz des gewerblichen Eigentums, zum Schutz der Literatur usw. vgl. https://www.wipo.int/portal/en/index.html (Frühjahr 2024); *K. Hüfner* (1986), S. 364 ff.

1104 Das TRIPS unterscheidet zwischen Fälschungen und Piraterie («counterfeit and piracy»). Von Fälschungen ist die Rede, wenn es sich um Nachahmungen und Kopien im gewerblichen Rechtsschutzbereich handelt (in Bezug auf Patente, Marken, Modelle und Muster). Die Piraterie bezieht sich auf die Verletzung von urheberrechtlichen und verwandten Schutzrechten. Im deutschen Sprachgebrauch wird diese Unterscheidung nicht gemacht.

1105 Reihenfolge in absteigender Höhe des durch die US-Regierung geschätzten Schadens. Vgl. *P. Katzenberger* (1995); *F. Kretschmer,* (1997), S. 51 und 60.

1106 Vgl. *P. Katzenberger* (1995); *F. Kretschmer* (1997).

1107 Ministererklärung vom 20.9.1986, Abschnitt D.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Der Wunsch, innerhalb der WTO ein **eigenständiges** und von der WIPO unabhängiges **Schutzsystem** für das geistige Eigentum auszuarbeiten, geht nach *Paul Katzenberger* vor allem auf **drei Ursachen** zurück: Die WTO-Regelung sollte erstens den urheberrechtlichen Bestimmungen universellen Charakter verleihen und auch jene Länder verpflichten, welche die bisherigen Übereinkommen nicht unterzeichnet hatten. **1342**

Den traditionellen internationalen Abkommen kam keine universelle oder quasi-universelle Geltung zu. Viele Länder gehörten der Pariser Verbandsübereinkunft, der Revidierten Berner Übereinkunft sowie den anderen Vereinbarungen über den Schutz der geistigen Eigentumsrechte nicht an. Mit der Integration bisher abseitsstehender Staaten war zweitens die Absicht verbunden, diese Länder im Sinne einer Gegenleistung für die ihnen aus der WTO-Mitgliedschaft resultierenden Vorteile in die Belastungen des gegenseitigen Schutzes des geistigen Eigentums einzubetten. **1343**

Drittens versprach man sich von einer WTO-Regelung Lösungen, deren Realisierung im Rahmen der WIPO als nicht möglich erachtet wurde. Es erwies sich nämlich in letzter Zeit immer schwieriger, die traditionellen Abkommen auf neue urheberrechtliche Schutzherausforderungen, wie bspw. im Rahmen der Computertechnologie und des Internets auszurichten. Viertens schien die Idee attraktiv, Fragen des geistigen Eigentums über das neu zu schaffende WTO-Streitbeilegungssystem klären zu können. Alle diese Gründe überzeugten die Verhandlungsdelegierten der Uruguay-Runde, die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums künftig im Rahmen eines WTO-Vertrags zu regeln, ohne dadurch die bisherigen Abkommen und die Arbeit der WIPO infrage stellen zu wollen.[1108] **1344**

Die Verhandlungen über die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums erfolgten in der 12. Arbeitsgruppe der Uruguay-Runde. Die USA zusammen mit vielen Industriestaaten interpretierten die Ministererklärung als Aufforderung zur Erarbeitung eines allgemeinen Schutzabkommens. Die Entwicklungsländer hingegen sahen in der Ministererklärung den Auftrag, allein den Handel mit Produktfälschungen zu unterbinden. Die Harmonisierung der Standards sei auf ihrer Entwicklungsstufe nicht angebracht. Im Oktober 1987 legten die USA einen Vertragsentwurf zum Schutz der handelsbezogenen Eigentumsrechte vor. Der Vorschlag enthielt Bestimmungen über die Eigentumsrechte, die Durchsetzung der Patent-, Marken- und Urheberrechte, die Streitschlichtung und das Ergreifen von Gegenmaßnahmen. Dem US-Vorschlag erwuchs vonseiten der Entwicklungsländer Widerstand, sodass es 1988 nicht möglich war, der Halbzeitkonferenz von Montreal einen definitiven Entwurf vorzulegen.[1109] **1345**

In den Verhandlungen der zweiten Halbzeit der Uruguay-Runde zeichneten sich zwei Möglichkeiten ab, die Ausarbeitung eines Abkommens auf der Grundlage der allgemeinen GATT-Elemente oder die vertragliche Regelung von Ein- **1346**

1108 *P. Katzenberger* (1995), S. 451 ff.

1109 *J. Croome* (1995), S. 130 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zelproblemen. Ein gemeinsamer Nenner konnte auch in dieser Phase der Uruguay-Runde nicht gefunden werden.[1110]

1347 Während der Verlängerung der Uruguay-Runde einigten sich die Verhandlungsdelegierten schließlich auf die Regelung der geistigen Eigentumsrechte in Form eines Abkommens. Die Zustimmung der Entwicklungsländer erfolgte ohne Zweifel unter der Drohung und dem Druck der USA, gegen Länder, die den Schutz der geistigen Eigentumsrechte nicht beachten, unilaterale Sanktionen wegen «unfairer Handelspraktiken» gemäß Sec. 301 des US-Handelsgesetzes von 1974 bzw. 1988 anzuwenden.[1111] Die Leitidee der vorgeschlagenen Vereinbarung war, alle handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte, die Hersteller-, Handels- und Dienstleistungsmarken, die Ursprungsbezeichnungen, die gewerblichen Muster und Modelle, die Erfindungspatente, die Topografien von Halbleitererzeugnissen und die Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse in einen multilateralen Vertrag einzubinden. Das neue Abkommen bezog sich auf die Grundprinzipien der GATT-Welthandelsordnung und die bisherigen internationalen Übereinkommen des Immaterialgüterrechts. Die dem TRIPS-Vertrag in Art. 7 vorgegebene Zielsetzung war, über den Schutz und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums einen Beitrag «zur Förderung der technischen Innovation sowie zum Transfer und zur Verbreitung von Technologie» zu leisten, und dies «zum gegenseitigen Vorteil für Erzeuger und Nutzer technischen Wissens […]». Die Unterzeichnung des multilateralen Abkommens über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums («Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights», TRIPS) folgte am 15. April 1994. Der Vertrag trat am 1. Januar 1995 in Kraft.[1112] Kein Vertragspartnerland war indessen verpflichtet, die Bestimmungen des Abkommens vor Ablauf einer Frist von einem Jahr nach Inkrafttreten des TRIPS, also vor dem 1. Januar 1996, anzuwenden. Für die Entwicklungs- und osteuropäischen Reformländer waren längere Übergangsfristen vorgesehen.[1113]

1348 Die folgenden Ausführungen handeln an erster Stelle vom vertraglichen Umfeld des TRIPS. Der zweite Abschnitt vermittelt einen Überblick über den Inhalt des TRIPS-Abkommens. Die abschließenden Ausführungen gehen auf die handelsmäßige Bedeutung der handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums ein und stellen einige Argumente für und wider die gegenwärtige Rechtsordnung zur Diskussion.

1110 Vgl. *J. Croome* (1995), S. 251 ff.

1111 Vgl. *A.M. Pacón* (1995), S. 876.

1112 In den folgenden Ausführungen werden die Bezeichnungen TRIPS und TRIPS-Vertrag synonym verwendet.

1113 Art. 65 TRIPS.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1 Das vertragliche Umfeld des TRIPS

Zum Teil basiert das TRIPS-Abkommen auf den Grundsätzen der bisher geltenden Abkommen, zum Teil schafft es neues Recht. Das TRIPS und die bestehenden Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums haben sowohl in Hinblick auf ihre Mitglieder bzw. Parteien als auch in materiellrechtlicher Hinsicht einen zum Teil divergierenden Anwendungsbereich und bestehen deshalb parallel nebeneinander fort. Auch die Fortentwicklung dieser Abkommenswerke erfolgt autonom, wodurch nützliche kompetitive Impulse von mehreren Ebenen ausgehen. Die folgende Aufzählung beschränkt sich auf jene Vereinbarungen, die für das TRIPS von Bedeutung sind. **1349**

- Die ***Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums von 1883 (PVÜ)**:* Die letzte Revision erfolgte im Jahr 1967. Im Frühjahr 2024 gehören der Pariser Übereinkunft 179 Vertragsparteien an. Das Ziel der PVÜ ist die Durchsetzung des Inländerprinzips und der Schutz von Hersteller- und Handelsmarken.[1114]
- Die ***Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst von 1886**:* Seit der Revision in Berlin im Jahr 1908 trägt die Konvention den Namen **«Revidierte Berner Übereinkunft» (RBÜ)**. Die jüngste Revision der RBÜ erfolgte im Jahr 1971. Die RBÜ zählte im Frühjahr 2024 insgesamt 181 Vertragsparteien. Die Hauptaufgabe der RBÜ ist die Regelung des Schutzes von Werken ausländischer Urheber und ausländischer Ursprungsländer (nicht anwendbar auf inländische Sachverhalte).[1115]
- Das ***Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Marken von 1891 (MMA)***: Die letzte Revision geht auf 1967 zurück. Das Madrider Abkommen ist ein Sonderabkommen im Sinne der Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums. Das Madrider Abkommen soll den Vertragsparteien ermöglichen, über eine einzige Anmeldung im Heimatland die Schutzrechte in einer Vielzahl von Ländern zu erwerben. Dem Madrider Abkommen gehören im Frühjahr 2024 114 Vertragsparteien an mit einer Bindungswirkung für 130 Länder. Nicht unterzeichnet haben das Abkommen die Vereinigten Staaten und Japan, was die Bedeutung der Vereinbarung mindert.[1116]

1114 Der Übereinkommenstext ist veröffentlicht in: BGBl. 1970 II S. 391; SR 0.232.02, 03 und 04. Darstellung der Übereinkunft mit entsprechenden Literaturhinweisen in: *A. Kur* (1994).

1115 Der Übereinkommenstext ist veröffentlicht in: BGBl. 1973 II S. 1071; SR 0.231.12, 13, 14 und 15 (deutsche Fassung). Darstellung der Übereinkunft mit entsprechenden Literaturhinweisen in: *J. Drexl* (1990), S. 13 f. und 40 ff.; *P. Katzenberger* (1995), S. 447 ff.

1116 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BGBl. 1970 II S. 418; SR 0.232.11.2.3 (deutsche Fassung); Darstellung des Abkommens mit entsprechenden Literaturhinweisen in: *R. Knaak* (1995); *A. Kur* (1994).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- Das ***Haager Abkommen über die internationale Hinterlegung gewerblicher Muster und Modelle von 1925 (HMA)****:* Wichtige Abkommensrevisionen fanden in den Jahren 1934 und 1960 statt. Das Abkommen bietet Anfang 2024 Schutz in 96 Ländern. Die USA und Japan haben das Abkommen nicht unterzeichnet. Der Hauptinhalt des Abkommens ist die Möglichkeit einer zentralen Hinterlegung von Mustern bei der WIPO in Genf, um auf diese Weise in allen Vertragspartnerstaaten den Schutz der Muster zu begründen. Grundsätzlich ist das Haager Musterabkommen ein reines Registrierungsabkommen und enthält nur wenige Bestimmungen über den materiellen Musterschutz. Eine dieser materiellrechtlichen Bestimmungen bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Muster zu bezeichnen sind (entweder mit D im Kreis oder mit Registernummer).[1117]
- Das ***Welturheberrechtsabkommen von 1952 (WUA)***: Die letzte Revision des Welturheberrechtsabkommens stammt aus dem Jahr 1971. Das ursprüngliche Abkommen haben 100 und die revidierte Fassung 65 Parteien unterzeichnet. Das Ziel des WUA ist die Überwindung der Systemunterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und Europa. Das WUA bildet keinen Verband, sondern einen völkerrechtlichen Vertrag und hat die Verwirklichung des Inländerprinzips zum Ziel. Für Länder, die sowohl der RBÜ als auch dem WUA angehören, hat die RBÜ Vorrang, was die Bedeutung des WUA erheblich reduziert.[1118]
- Das ***Rom-Abkommen über den Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen von 1961 (RA)***: Das Rom-Abkommen ist bis zum Frühjahr 2024 von 97 Parteien unterzeichnet worden, wobei die USA diesem Abkommen ferngeblieben sind. Das RA, das von der WIPO gemeinsam mit der ILO und der UNESCO verwaltet wird, schützt die Rechte, die mit dem Urheberrecht im Zusammenhang stehen, denen aber keine urheberrechtsfähige Leistung zugrunde liegt. Das Ziel des RA ist in den von ihm abgedeckten Bereich die Verwirklichung des Inländerprinzips. Das RA ist, analog zum WUA, kein Verband, sondern einen völkerrechtlichen Vertrag. Das TRIPS garantiert den Fortbestand des Rom-Abkommens und übernimmt seine materiellrechtlichen Bestimmungen.[1119]

1350 In Ergänzung zu den hier aufgeführten Abkommen gibt es eine Vielzahl von Abkommen, die Einzelfragen behandeln und neben dem TRIPS ebenfalls Gültigkeit haben. Dazu gehören beispielsweise das Europäische Fernsehabkommen von

1117 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BGBl. II 1995 S. 190; SR 0.232.121.1 und 2.

1118 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BGBl. 1965 II S. 1243; SR 0.231.01 (deutsche Fassung); Darstellung der Übereinkunft mit entsprechenden Literaturhinweisen in: *J. Drexl* (1990), S. 15 f. und 165 ff.; *P. Katzenberger* (1995),.

1119 Der Abkommenstext ist veröffentlicht in: BGBl. 1965 II S. 1243; SR 0.231.171; Darstellung der Übereinkunft mit entsprechenden Literaturhinweisen in*: J. Drexl* (1990).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1960, das Genfer Tonträgerabkommen von 1971, das Brüsseler Satellitenabkommen von 1974, der Budapest-Vertrag über die internationale Sicherung der Hinterlegung von Mikroorganismen für Zwecke von Patentverfahren von 1977 und das Washington-Abkommen zum Schutz des geistigen Eigentums an integrierten Schaltkreisen von 1989 (bis heute nicht in Kraft getreten).[1120]

2 Der Inhalt des TRIPS-Abkommens

Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums besteht **1351**
aus einer Präambel und sieben Teilen mit insgesamt 73 Artikeln. Der erste Teil der folgenden Ausführungen enthält die allgemeinen Bestimmungen. Die folgenden beiden Teile behandeln die einzelnen Schutzrechte sowie deren Rechtsdurchsetzung. Gegenstand der Teile vier bis sieben sind der Erwerb und die Aufrechterhaltung der geistigen Eigentumsrechte, das Streitschlichtungsverfahren, die Übergangsvereinbarungen und die institutionellen Regeln.

2.1 Die Präambel

Die Präambel beginnt – in Vorwegnahme des Grundsatzartikels 7 – mit der Auf- **1352**
zählung der von der Vereinbarung verfolgten **Ziele**: Das Abkommen soll erstens dazu beitragen, alle jene Schutzrechte des geistigen Eigentums zu ändern oder zu beseitigen, die in Verletzung der Grundprinzipien des GATT (d.h. des Meistbegünstigungs- und Inländerprinzips) den Handel einschränken oder verzerren. Der Vereinbarung komme zweitens die Aufgabe zu, die Mitgliedstaaten vor ausländischen Fälschungen und Piraterieprodukten zu schützen. Drittens habe das Abkommen dafür Sorge zu tragen, dass die getroffenen Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums «nicht selbst zu Schranken für den legitimen Handel werden».

Zur Erreichung dieser Ziele seien die entsprechenden Grundsätze zu erarbeiten **1353**
und die vorgesehenen Maßnahmen und Durchsetzungsverfahren auf die Grundprinzipien des GATT abzustimmen. Zudem verlangt die Präambel ein Streitschlich-

1120 In den ersten 1990er-Jahren befasste sich eine Arbeitsgruppe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Patent-, Urheber- und Wettbewerbsrecht in München mit den Fragen des TRIPS. Die veröffentlichten Ergebnisse führen nicht allein in das TRIPS ein, sie vermitteln gleichzeitig einen Überblick über die neben dem TRIPS in Kraft stehenden internationalen Abkommen im Bereich des Immaterialgüterrechts. Die verschiedenen Beiträge sind veröffentlicht in: GRUR Int., Jg. 1994, 1995 und 1996. Eine englische Fassung dieser Beiträge (z.T. ergänzt und erweitert) findet sich in: *F.-K. Beier/G. Schricker* (Hrsg.) (1996); zu den Vertragsbestimmungen des TRIPS und zur Theorie des urheberrechtlichen Eigentums vgl. *F. Abbott/Th. Cottier/F. Gurry* (Hrsg.) (1999); *D. Gervais* (1998); *K.E. Heinz* (1998).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tungsverfahren zur Beilegung von Konflikten zwischen den Regierungen sowie spezielle Übergangsbestimmungen für Entwicklungsländer.

1354 Das TRIPS ist als multilaterales Abkommen für alle WTO-Mitglieder verbindlich.

1355 Zwischen der WTO und der WIPO, so die Präambel, sei ein Vertrag zur Zusammenarbeit zur gegenseitigen Unterstützung bei der Verfolgung der Abkommens- und Organisationsziele auszuarbeiten. Gegenstand des 1996 in Kraft getretenen Kooperationsabkommens ist die gegenseitige Information zwischen WTO und WIPO sowie zwischen ihren Mitgliedern, die Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung sowie die Rechtshilfe zugunsten jener Entwicklungsländer, die der WTO, aber nicht der WIPO angehören.

2.2 Die allgemeinen Bestimmungen

1356 Art. 1.1 TRIPS verpflichtet die Vertragsparteien, das Abkommen in ihr eigenes Rechtssystem und in ihre eigene Rechtspraxis umzusetzen. Dabei darf die Umsetzung nach nationalen Methoden erfolgen. Das TRIPS enthält keine Umsetzungsvorschriften.

1357 Art. 1.2 TRIPS definiert den Vertragsgegenstand. Der Begriff «geistiges Eigentum» bezieht sich auf die in Teil II des Abkommens aufgeführten Bereiche **Urheberrecht und verwandte Rechte, Marken, geografische Angaben, gewerbliche Muster, Patente, Topografien integrierter Schaltkreise und Geschäftsgeheimnisse**.

1358 Die TRIPS-Vorschriften sind als **Mindestnormen** zu verstehen. Den Vertragspartnern steht es frei, einen umfassenderen Rechtsschutz als den im TRIPS vorgesehenen anzustreben und die geeigneten Maßnahmen für die Umsetzung der TRIPS-Bestimmungen nach eigenem Ermessen zu treffen, sofern dieser Schutz und die gewählten Mittel dem Abkommen nicht zuwiderlaufen. Schutzfähige Rechtssubjekte sind die natürlichen und juristischen Personen gemäß Pariser Verbandsübereinkunft, Revidierter Berner Übereinkunft, Rom-Abkommen und Washington-Abkommen. Neben diesen Grundsätzen enthält der erste Teil des Abkommens drei Schwerpunkte: den Miteinbezug bereits bestehender Abkommen sowie die Beachtung des Inländerprinzips und des Meistbegünstigungsprinzips.

1359 Art. 2.1 TRIPS **verpflichtet** alle Vertragsparteien, die **materiellrechtlichen Bestimmungen der Pariser Verbandsübereinkunft anzuerkennen**. Diese Vorschrift bezieht sich auch auf die Nicht-PVÜ-Vertragspartner. So hat beispielsweise Indien gemäß TRIPS die PVÜ-Bestimmungen anzuerkennen, obwohl die indische Regierung über Jahre hinweg diese Übereinkunft ablehnte. Art. 2.2 TRIPS hält auch fest, dass die TRIPS-Vorschriften die in der Revidierten Berner Übereinkunft, im Rom-Abkommen und im Vertrag zum Schutz integrierter Schaltkreise aufgeführten Verpflichtungen nicht ausser Kraft setzen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1360 Das zweite Kernelement des TRIPS ist das **Inländerprinzip**. In Anlehnung an die Formulierung des GATT bestimmt Art. 3.1 TRIPS, dass die Vertragspartnerländer den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten eine Behandlung gewähren müssen, «die nicht weniger günstig als diejenige ist, die sie ihren eigenen Staatsangehörigen in Bezug auf den Schutz des geistigen Eigentums gewähren». Die Anmerkung zu Art. 3 TRIPS hält fest, dass «Schutz» alle jene Sachverhalte einschließe, «welche die Verfügbarkeit, den Erwerb, den Umfang, die Aufrechterhaltung und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums betreffen und ebenso auch jene Angelegenheiten, welche die Verwendung von Rechten des geistigen Eigentums betreffen, die in diesem Abschnitt konkret behandelt werden». Eine Ausnahme vom Inländerprinzip enthalten die Revidierte Berner Übereinkunft und das Rom-Abkommen.[1121] Diese beiden Abkommen gewähren den Vertragspartnern das Recht, in einzelnen Schutzbereichen die verbandsrechtliche Basisreziprozität anzuwenden und einem Vertragspartner nur jene Rechte zuzugestehen, die das eigene Land im Partnerland erfährt.[1122] Weitere Ausnahmen gewähren die PVÜ und die RBÜ bei den gerichtlichen und administrativen Verfahren.[1123] Die Vertragsparteien haben das Recht, in einem Verfahren nationale Vorschriften über die Wahl des Vertreters oder Anwalts und/oder die zu leistende Sicherheit (Kaution) beizubehalten oder zu erlassen.[1124]

1361 Das dritte Hauptelement des TRIPS ist die **Meistbegünstigungspflicht**. Nach Art. 4 TRIPS sind «Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die von einem Mitglied den Staatsangehörigen eines anderen Landes gewährt werden, unmittelbar und unbedingt den Staatsangehörigen aller anderen Mitglieder» zu gewähren. Im Gegensatz zur mfn-Pflicht des GATT lässt das TRIPS einzelne Ausnahmen zu. Nicht der Meistbegünstigungspflicht unterliegen Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die

- sich aus internationalen Abkommen über Rechtshilfe und Vollstreckung ableiten, die allgemeiner Natur sind und sich nicht speziell auf den Schutz des geistigen Eigentums beschränken,
- sich gegenseitig aufgrund der RBÜ oder des RA im Sinne der Basisreziprozität zugestanden werden und nicht von der Inlandbehandlung, sondern von der in einem anderen Land gewährten Behandlung abhängig sind,
- sich auf die in diesem Abkommen nicht geregelten Rechte von ausübenden Künstlern, Herstellern von Tonträgern und Sendeunternehmen beziehen oder

1121 Vgl. Art. 6.1 und 20 der RBÜ; Art. 13(d) und 16.1(b) des RA.

1122 In der Außenhandelspolitik ist (im Zusammenhang mit Sec. 301 des US-Handelsgesetzes) anstelle von «Basis-Reziprozität» oft auch von «aggressiver Reziprozität» die Rede.

1123 Im EU-Recht finden diese Ausnahmen keine Anwendung. Vgl. *A. Kur* (1995), TRIPs und der Designschutz, in: GRUR Int., H. 3, S. 187.

1124 Vgl. Art. 2.3 des PVÜ.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

- sich aus Abkommen ableiten, die vor dem TRIPS in Kraft traten.[1125]

1362 Alle diese Ausnahmen hatten zum Ziel, den einzelnen Vertragspartnern die Freiheit zu lassen, über Sonderverträge ihr Schutzniveau anheben zu können. Zudem soll die neue Regelung dazu beitragen, dass einzelne Länder von der Meistbegünstigung nicht profitieren, ohne selber Gegenrecht gewähren zu müssen (Verhinderung des «Trittbrettfahrens»). Als Beispiele werden in diesem Zusammenhang die Länder mit angelsächsischer Rechtstradition genannt, die keinen Schutz der verwandten Schutzrechte (d.h. der Rechte der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und der Sendeunternehmen) kennen. Bei absoluter Meistbegünstigung könnten diese Länder in den Gebieten der übrigen Vertragspartner von den Regeln des Rom-Abkommens profitieren, ohne selber Gegenleistungen erbringen zu müssen.[1126]

1363 Neben diesen drei Schwerpunkten steht in **Art. 6** TRIPS **die Rechtserschöpfung** als ein Problem zur Diskussion, das bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt **nicht gelöst wurde**.[1127] Das Prinzip der Rechtserschöpfung besagt, «dass der Inhaber seine ausschließlichen Rechte an einem Immaterialgut erschöpft hat, sobald er das geschützte Produkt auf den Markt bringt oder dessen Vermarktung durch eine Drittperson zustimmt. In Übereinstimmung mit dem Prinzip der internationalen Erschöpfung darf der Inhaber die Einfuhr des Produkts, das er selbst oder ein Lizenznehmer in einem Drittland hergestellt hat, nicht mehr verbieten».[1128] Ein Land hat das Recht, unterschiedliche Erschöpfungsregelungen vorzusehen, zum Beispiel die nationale Erschöpfung im Patentwesen und die internationale Erschöpfung im Bereich des Urheberrechts. Die Befürworter der internationalen Rechtserschöpfung vertreten die Meinung, diese Methode entspreche im besonderen Maße der Grundidee eines offenen und möglichst freien Marktes. Nach Ansicht der Gegner führt die internationale Rechtserschöpfung zu einem unfairen Handel, solange in den einzelnen Ländern unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen vorherrschen. Das TRIPS enthält heute folgende Regelung: Kein TRIPS-Partner kann über die Frage der nationalen oder internationalen Erschöpfung ein Streitschlichtungsverfahren einleiten. Jeder Vertragspartner hat jedoch den Grundsatz des Inländer- und des Meistbegünstigungsprinzips zu befolgen. Wenn ein TRIPS-Partner mit einem anderen Land ein bilaterales Abkommen, das die regionale Erschöpfung enthält, abschließt, ist es gemäß Meistbegünstigungsprinzip ver-

---

1125 Nach *H. Ullrich* unterläuft Art. 4 TRIPS Art. 19 PVÜ und Art. 20 RBÜ, die den Mitgliedstaaten ausdrücklich den Abschluss weitergehender bilateraler Übereinkünfte gestattet. *H. Ullrich* (1995) S. 633, Anm. 81.

1126 BBl 1994 IV 291; *P. Katzenberger* (1995).

1127 Rz. 1270 bezieht sich sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Zitate auf BBl 1994 IV 29 1 f.

1128 Ein Patent beispielsweise gewährt nach Art. 28 TRIPS dem Inhaber des Patents das ausschließliche Recht, Dritten zu verbieten, ohne seine Zustimmung folgende Handlungen vorzunehmen: Herstellung, Benutzung, Anbieten zum Verkauf, Verkauf oder diesen Zwecken dienende Einfuhr eines Guts.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

pflichtet, die Rechtserschöpfung auch den anderen TRIPS-Partnern zu gewähren.[1129]

2.3 Die Ausübung der Rechte des geistigen Eigentums

Gegenstand des Teils II des TRIPS sind die Bestimmungen über das Urheberrecht und die verwandten Rechte, die Marken, die geografischen Angaben, die gewerblichen Muster, die Patente, die Topografien integrierter Schaltkreise, der Schutz nicht offengelegter Informationen und die Bekämpfung wettbewerbswidriger Praktiken in vertraglichen Lizenzen. **1364**

2.3.1 Das Urheberrecht und die verwandten Rechte

Vor dem Inkrafttreten des TRIPS galt die letztmals **1971 revidierte Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst von 1886 (RBÜ)**. Das TRIPS übernimmt gemäß Art. 9 die materiellrechtlichen Bestimmungen der RBÜ und verpflichtet alle WTO-Mitglieder – auch die Nicht-RBÜ-Partner – auf das TRIPS-Vertragswerk. Die TRIPS-Zusatzbestimmungen beziehen sich auf die Computerprogramme und Datensammlungen, die gewerbliche Vermietung von Originalen und Kopien urheberrechtlich geschützter Werke sowie den Schutz von ausübenden Künstlern, Herstellern von Tonträgern (Tonaufnahmen) und Sendeunternehmen. Die RBÜ wurde mit dem Inkrafttreten des TRIPS nicht aufgehoben. Sie hat weiterhin Gültigkeit für die RBÜ-Vertragspartner, die der WTO nicht angehören. **1365**

Als Werke der Literatur und Kunst definiert Art. 2 der RBÜ alle Erzeugnisse auf dem Gebiet der Literatur, Wissenschaft und Kunst, ohne Rücksicht auf die Art und Form des Ausdrucks: «Bücher, Broschüren und andere Schriftwerke; Vorträge, Ansprachen, Predigten und andere Werke gleicher Art; dramatische oder dramatisch-musikalische Werke; choreographische Werke und Pantomimen; musikalische Kompositionen mit oder ohne Text; Filmwerke einschließlich der Werke, die durch ein ähnliches Verfahren wie Filmwerke hervorgebracht sind; Werke der zeichnenden Kunst, der Malerei, der Baukunst, der Bildhauerei; Stiche und Lithographien; photographische Werke, denen Werke gleichgestellt sind, die durch ein der Photographie ähnliches Verfahren hervorgebracht sind; Werke der angewandten Kunst; Illustrationen, geographische Karten, Pläne, Skizzen und Darstellungen plastischer Art auf den Gebieten der Geographie, Topographie, Architektur oder Wissenschaft». Die Liste ist offen und erfährt in Art. 10 und 11 TRIPS eine spezielle Ausweitung auf die Computerprogramme, die Datensammlungen, die Vermietrechte bei Computerprogrammen und die audiovisuellen Werke.[1130] **1366**

[1129] Ein Umgehen der Meistbegünstigungspflicht ist über die Schaffung einer Integrationzone gemäß Art. XXIV GATT möglich.

[1130] Die um diese Rechte erweiterte RBÜ ist unter der Bezeichnung «Bern Plus» bekannt.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ebenso werden Datensammlungen oder sonstiges Material in maschinenlesbarer oder anderer Art, «die aufgrund der Auswahl oder Anordnung ihres Inhalts geistige Schöpfungen bilden», als solche geschützt. Der Schutz bezieht sich dabei auf die Auswahl und die Anordnung der Daten, nicht auf die Daten selbst. Gegen die Piraterie richtet sich auch das Vermietrecht.[1131] Ohne die Zustimmung des Urhebers dürfen Computerprogramme und Filme nicht gewerblich vermietet werden. Nicht angesprochen vom TRIPS sind die Internet-Fragen.

1367 Das TRIPS hat die **Schutzdauer-Bestimmungen der RBÜ** wie folgt übernommen: Die Mindestschutzdauer für Urheberrechte beträgt **50 Jahre ab dem Tod des Urhebers**. Kann die Schutzdauer nicht nach dem Leben des Urhebers berechnet werden, beginnt die Dauer von 50 Jahren mit der Veröffentlichung oder der Herstellung des Werks. Auch die ausübenden Künstler (z.B. Schauspieler) und die Hersteller von Tonträgern (Musiker) genießen eine Mindestschutzdauer von 50 Jahren ab dem Ende des Kalenderjahrs der Darstellung oder Aufzeichnung.[1132] Ausgenommen von der Mindestschutzdauer von 50 Jahren sind die Werke der **Fotografie und der angewandten Kunst** (Kunsthandwerk). Für diese Bereiche legt die RBÜ eine Schutzdauer von **25 Jahren** fest. Kürzer ist die Schutzdauer für **Rundfunk- und Fernsehsendungen**. Sie beträgt **20 Jahre** ab Ende des Kalenderjahrs der Aussendung.

1368 Gemäß Art. 17 der Revidierten Berner Übereinkunft können die Vertragsparteien zwar die Verbreitung, die Aufführung oder das Ausstellen von Werken oder Erzeugnissen geistiger Schöpfung beschränken, überwachen oder untersagen. Dies bedeutet aber nicht, dass sie bei zensierten Werken grundsätzlich den Urheberrechtsschutz verweigern dürften.[1133]

2.3.2 Die Marken

1369 Vor dem Inkrafttreten des TRIPS am 1. Januar 1995 galt das **Markenrecht gemäß Pariser Verbandsübereinkunft von 1967 (PVÜ) und des Madrider Markenabkommens von 1967 (MMA)**. Gegenstand der PVÜ waren die Verwirklichung des Inländerprinzips sowie eine Reihe anderer materiellrechtlicher Grundsätze über den Schutz bekannter Marken, über den Benutzungszwang usw. Das MMA befasste sich mit Fragen der zur Anerkennung der RBÜ auch die Be-

1131 Im Rahmen der WIPO-Konferenz 1996 wurde ein Protokoll zur RBÜ verabschiedet, das auf die Notwendigkeit von Internet-Regeln hinweist, die den weltweiten Datenfluss ermöglichen, ohne die Urheber und Produzenten ihrer Rechte zu berauben. Vgl. *F. Kretschmer* (1997), S. 61.

1132 Die Mindestschutzdauer von 50 Jahren wurde in vielen Ländern, vor allem in den europäischen Ländern, auf 70 Jahre angehoben. Vgl. EWG-Richtlinie des Rats vom 29.10.1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrecht 93/98 EWG.

1133 Siehe *M. Bender/T. Michaelis* (2010), S. 493 ff. (unter Verweis auf China-Measures Affecting the Protection and Enforcement of Intellectual Property Rights, WT/DS362.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

stimmungen der PVÜ zu befolgen, ergänzt durch zusätzliche TRIPS-Regelungen.[1134] Zwischen dem TRIPS und dem MMA bestehen keine Überschneidungen. Das MMA befasst sich mit den Verfahren der internationalen Registrierung, die nicht Gegenstand des TRIPS sind.[1135]

2.3.2.1 Gegenstand des Schutzes

1370 Die Definition der «Marke» lag vor dem Inkrafttreten des TRIPS im Ermessen der Länder. In einzelnen Rechtssystemen (auch in jenem Deutschlands) war es beispielsweise nicht möglich, Wort- oder Wort-Bildmarken als Marke einzutragen. Es ist das Verdienst des TRIPS, eine allgemeingültige Umschreibung der Marke vorzunehmen. Nach Art. 15.1 des TRIPS können «alle Zeichen und jede Kombination von Zeichen, die geeignet sind, die Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von denen anderer Unternehmen zu unterscheiden», eine **Marke** darstellen. «Solche Zeichen, insbesondere Wörter einschließlich Personennamen, Buchstaben, Zahlen, Abbildungen und Farbkombinationen ebenso wie alle Kombinationen von solchen Zeichen, sind als Marken eintragungsfähig.» Sind Zeichen als solche nicht geeignet, die betreffenden Waren und Dienstleistungen speziell zu kennzeichnen, haben die einzelnen Länder das Recht, die Eintragungsfähigkeit «von ihrer durch Benutzung erworbenen Unterscheidungskraft abhängig» zu machen. Ausgeschlossen sind im TRIPS visuell nicht wahrnehmbare Zeichen wie Duft- und Hörzeichen («Sound marks»). Nicht erwähnt sind auch dreidimensionale Marken und einzelne Farben, was aber ihre Eintragungsfähigkeit nicht unbedingt ausschließt, weil die Liste nur beispielhaften Charakter hat.[1136]

1371 Für die Zurückweisung einer Eintragung einer Marke gelten nach Art. 15.2 TRIPS die Bestimmungen der PVÜ. Nach Art. 6^{quinquies} der PVÜ darf die Eintragung einer Marke verweigert werden, wenn dadurch in dem betreffenden Land Rechte, die von einem Dritten erworben worden sind, verletzt werden, wenn die Marke jeder Unterscheidungskraft entbehrt, wenn sie ausschließlich aus beschreibenden Angaben besteht und wenn sie gegen die guten Sitten oder die öffentliche Ordnung verstößt.

1372 Zurückgewiesen bzw. gelöscht werden kann die Eintragung der Marke, wenn sie über drei Jahre nicht benutzt wird.

1373 Art. 15.4 TRIPS hält fest, dass die Art der Waren oder Dienstleistungen, auf denen die Marke angebracht wird, unter keinen Umständen ein Hindernis für die Eintragung der Marke bilden darf.

1134 Daher die Bezeichnung «Paris-Plus-Ansatz».

1135 Zu den folgenden Ausführungen vgl. *A. Kur* (1994).

1136 Nach *A. Kur* erschließt die fehlende Aufzählung von dreidimensionalen Marken und (einzelnen) Farben die Eintragungsfähigkeit solcher Marken nicht generell aus. Es dürfte statthaft sein, «die Eintragung solcher Markenformen im Einklang mit Art. 15 Abs. 1 Satz 3 regelmäßig vom Nachweis der durch Benutzung erworbenen Unterscheidungskraft abhängig zu machen». *A. Kur* (1994).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1374 Schließlich verpflichtet Art. 15.5 TRIPS die Vertragsparteien, «alle Marken vor ihrer Eintragung oder unverzüglich nach ihrer Eintragung» zu veröffentlichen. Zudem haben sie Gelegenheit zu schaffen, eingetragene Marken wieder löschen zu können. Ob Einsprachen gegen die Eintragung von Marken zugelassen sind oder nicht, liegt im Ermessensbereich der Vertragspartner.

2.3.2.2 Rechte aus den Marken

1375 Art. 16.1 TRIPS bildet das Kernstück des Abschnitts über die Marken:

> «Dem Inhaber einer eingetragenen Marke steht das ausschließliche Recht zu, Dritten zu verbieten, ohne seine Zustimmung im geschäftlichen Verkehr gleiche oder ähnliche Zeichen für Waren oder Dienstleistungen, die gleich oder ähnlich denen sind, für die die Marke eingetragen ist, zu benutzen, wenn diese Benutzung die Gefahr von Verwechslungen nach sich ziehen würde. Bei der Benutzung gleicher Zeichen für gleiche Waren oder Dienstleistungen wird die Verwechslungsgefahr vermutet […].»

1376 Grundsätzlich bezieht sich dieses Verbot nur auf eingetragene Marken. Der letzte hier zitierte Satz von Art. 16.1 TRIPS lässt aber den Schutz nicht eingetragener Rechte aufgrund der «Benutzung» zu. Dabei ist, wie *Annette Kur* sagt, davon auszugehen, dass diese Formulierung die Möglichkeit einschließt, den «Schutz nicht bereits aufgrund der Benutzung als solcher, sondern erst dann zu gewähren, wenn dadurch ein gewisser Bekanntheitsgrad (‹Verkehrsgeltung›) erlangt wurde».[1137]

1377 Im Gegensatz zu Art. 16.1 TRIPS, der sich mit dem allgemeinen Prinzip des Markenschutzes befasst, regelt Art. **16.2** TRIPS den Schutz der **notorisch bekannten Marken («well known trade marks»)**. Art. 16.2 TRIPS hält mit Bezug auf Art. 6bis der PVÜ fest, dass notorisch bekannte Marken (gleichartiger Güter, vgl. nächster Absatz) ebenfalls geschützt sind, auch wenn sie als Marken nicht eingetragen wurden. Bei der Feststellung, ob eine Marke notorisch bekannt ist, berücksichtigen die Mitglieder gemäß Art. 16.2 TRIPS «die Bekanntheit der Marke im einschlägigen Teil der Öffentlichkeit, einschließlich der Bekanntheit der Marke im betreffenden Mitglied, die aufgrund der Werbung für die Marke erreicht wurde». Die im Vertragstext gewählte Formulierung scheint zu unbestimmt zu sein, um anstehende Probleme lösen zu können.[1138]

1378 Schließlich befasst sich Art. 16.3 TRIPS mit dem Schutz notorisch bekannter Marken außerhalb des Gleichartigkeitsbereichs. Der Markenschutz findet auch Anwendung auf Waren und Dienstleistungen, «die denen nicht ähnlich sind, für die die Marke eingetragen ist, wenn die Benutzung der betreffenden Marke im Zusammenhang mit diesen Waren oder Dienstleistungen auf eine Verbindung zwischen diesen Waren oder Dienstleistungen und dem Inhaber der eingetragenen Marke hinweisen würde und wenn den Interessen des Inhabers der eingetragenen Marke durch solche Benutzung wahrscheinlich Schaden zugefügt würde». Das

---

1137 *A. Kur* (1994), TRIPs und das Markenrecht, in: GRUR Int., H. 12, S. 993.

1138 Vgl. die Kritik bei *A. Kur* (1994).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

TRIPS verlangt keinen besonderen, d.h. über die Notorietät hinausgehenden Bekanntheitsgrad noch eine besondere Qualität der Marke, sondern stellt auf die bloße Verwechslungsgefahr schlechthin ab. Als Beispiel für die Verwendung eines Namens für nicht gleichartige Güter mag in diesem Zusammenhang die Verwendung des Namens «Porsche» für Porsche-Autos und Porsche-Brillen erwähnt werden.

2.3.2.3 Dauer des Markenschutzes

Die Laufzeit der ursprünglichen Eintragung und jede Verlängerung der Eintragung einer Marke hat nach Art. 18 TRIPS **mindestens sieben Jahre** zu betragen. Die einmal vorgenommene Eintragung einer Marke kann **unbegrenzt verlängert** werden. **1379**

Falls ein nationales Recht für die Aufrechterhaltung der Eintragung der Marke dessen Benutzung voraussetzt, darf nach Art. 19 TRIPS die Eintragung frühestens nach «einem ununterbrochenen Zeitraum der Nichtbenutzung von drei Jahren» gelöscht werden, es sei denn, der Inhaber der Marke bringe stichhaltige Gründe für die Nichtbenutzung vor, wie zum Beispiel Einfuhrbeschränkungen oder andere staatliche Auflagen, welche die Benutzung der Marke verunmöglichten. Dem Benutzungszwang wird Genüge getan, wenn die Marke mit Erlaubnis des Markeninhabers durch einen Dritten benutzt wird. Damit ist die rechtserhaltende Wirkung der Markenbenutzung durch konzernverbundene Unternehmen sichergestellt. **1380**

2.3.2.4 Sonstige Erfordernisse

Annette Kur verdeutlicht anhand einzelner Beispiele, wie in den vergangenen Jahrzehnten Entwicklungsländer immer wieder bestrebt waren, ausländische Marken für eigene Zwecke zu nutzen bzw. zu missbrauchen. So verlangte beispielsweise das mexikanische Markengesetz von 1975, dass ausländische Marken nicht isoliert, sondern nur in Verwendung mit der Marke des einheimischen Lizenznehmers auf dem in Lizenz gefertigten Produkt verwendet werden durften, um auf diese Weise die Präsenz der einheimischen Produzenten zu manifestieren, die Bekanntheit der einheimischen Unternehmen zu fördern und die (psychologische) Abhängigkeit der Bevölkerung von ausländischen Märkten zu verringern. Eine brasilianische Verordnung von 1993 wiederum bestimmte, dass «bei Arzneimitteln die generische Bezeichnung auf der Verpackung über dem Markennamen platziert werden und mit dreimal so großen Buchstaben wie jener angegeben werden muss».[1139] Die damalige EG und die USA setzten bei der Ausarbeitung des TRIPS durch, dass gemäß Art. 20 TRIPS die Benutzung einer Marke nicht ungerechtfertigt durch besondere Erfordernisse belastet werden darf, zum Beispiel im Sinne **1381**

1139 *A. Kur* (1994), S. 995 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

einer «Benutzung mit einer anderen Marke» oder auf eine Art und Weise, «die ihrer Fähigkeit abträglich ist, die Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von denen anderer Unternehmen zu unterscheiden».

2.3.2.5 Lizenzen und ihre Übertragbarkeit

1382 Nach Art. 21 TRIPS sind die Länder frei, die Bedingungen für die Vergabe von Lizenzen und für die Übertragung von Marken festzulegen. Sie haben, im Gegensatz zur bisherigen europäischen Markenregelung, das Recht, vorzuschreiben, dass der Lizenzgeber für die Einhaltung bestimmter Qualitätsvorgaben durch den Lizenznehmer verantwortlich ist und entsprechende Kontrollen durchführen muss. Sie dürfen zudem verlangen, dass die Lizenzvergabe in einem speziellen Register eingetragen werden muss, eventuell verbunden mit entsprechenden staatlichen Gebühren. Nicht erlaubt ist die Zwangslizenzierung von Marken. Von Zwangslizenzen ist die Rede, wenn ein Markeninhaber gegen seinen Willen gezwungen wird, die Benutzung seiner Marke gratis oder gegen eine angemessene Entschädigung durch einen Dritten zu gestatten (evtl. unter dem Vorwand des öffentlichen Interesses). Das Zwangslizenzen-Verbot entspricht «dem Grundsatz, dass eine zwangsweise Lizenzierung von Marken kaum zu rechtfertigen ist und regelmäßig zu einer Irreführung des Publikums führen würde, das annimmt, die Ware sei vom Markeninhaber selbst oder jedenfalls mit seiner Zustimmung gekennzeichnet worden».[1140]

2.3.3 Die geografischen Angaben

1383 Bei der Definition der geografischen Bezeichnungen bestehen von Rechtssystem zu Rechtssystem erhebliche Unterschiede. Die einen Systeme beschränken die «geografischen Angaben» ausschließlich auf den geografischen Ortsnamen, die anderen verstehen darunter jegliche Hinweise in Verbindung mit einem geografischen Namen.[1141] Auch hat eine WTO-Umfrage belegt, dass einzelne Länder über spezielle Listen (Register) der geschützten geografischen Angaben verfügen, wogegen die anderen dieses Problem über Marken-, Konsumentenschutz- und Wettbewerbsgesetze angehen.

1384 Die bis 1995 geltenden Bestimmungen der Pariser Verbandsübereinkunft, des Madrider Abkommens, des Lissaboner Abkommens und vieler zwischenstaatlicher bilateraler Vereinbarungen haben die anstehenden Probleme eines internationalen Schutzes der geografischen Angaben nicht zu meistern vermocht.[1142] Dies ist der Hintergrund, vor dem die TRIPS-Bestimmungen über den Schutz der geografischen Angaben entstanden sind.

1140 *A. Kur* (1994), S. 996.

1141 WTO (1998), FOCUS, Newsletter Nr. 36, Genf, S. 12 f.

1142 Vgl. Art. 9 f. des PVÜ und Art. 1, 3bis und 4 des MMA.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die in der WTO geltende begriffliche Abgrenzung der geografischen Angaben findet sich in **Art. 22 TRIPS**. Geografische Angaben sind «Angaben, die eine Ware als aus dem Gebiet eines Mitglieds oder aus einer Region oder aus einem Ort in diesem Gebiet stammend kennzeichnen», soweit die Qualität, der Ruf oder die Beschaffenheit der Ware «im Wesentlichen ihrem geografischen Ursprung zugeschrieben wird». Vor allem die Beurteilung des Zusammenhangs zwischen geografischem Ort einerseits und Qualität, Ruf und Beschaffenheit der Ware andererseits dürfte, wie *Roland Knaak* sagt, «eine der schwierigsten Aufgaben bei der Anwendung und Umsetzung der TRIPS-Bestimmungen über die geographischen Angaben sein».[1143] **1385**

Art. 22 TRIPS bezieht sich ausschließlich auf Waren. Der Waren-Begriff wird allgemein gehalten und bezieht sich sowohl auf agrarische wie auf gewerbliche und industrielle Güter. Geografische Angaben im Zusammenhang mit Dienstleistungen werden im TRIPS nicht angesprochen. **1386**

2.3.3.1 Allgemeine Grundregeln

Art. 22.2 TRIPS zusammen mit Art. 10bis der Pariser Verbandsübereinkunft verpflichten die Vertragsparteien, dafür Sorge zu tragen, **1387**

- dass die Bezeichnung oder Aufmachung einer Ware in Bezug auf die geografische Herkunft stimmt und nicht irreführend ist, d.h. nicht vorgibt oder den Anschein erweckt, aus einem anderen als dem tatsächlichen Herkunftsort zu stammen (Verbot der Irreführung), und
- dass die Bezeichnung oder Aufmachung einer Ware im Hinblick auf die geografische Herkunft nicht dazu missbraucht wird, eine Verwechslung in Bezug auf die Niederlassung des Produzenten, das Erzeugnis selbst oder die gewerbliche oder kaufmännische Tätigkeit eines Mitanbieters zu bewirken, den Ruf eines Konkurrenten mit falschen Behauptungen zu schmälern oder das Publikum irrezuführen (Verwechslungsgefahr).

Als unlauter gilt der Gebrauch von geografischen Angaben, wenn dadurch bei Waren minderer Qualität mit Hilfe sogenannter qualifizierter Herkunftsangaben eine Wertvorstellung vorgetäuscht wird, die der Wirklichkeit nicht entspricht. Besteht eine solche Verwechslungsgefahr, kann die Verwendung der geografischen Angaben verboten werden, selbst wenn die Produkte aus dem erwähnten Herkunftsort stammen. **1388**

Art. 22.3 TRIPS verpflichtet die Vertragsparteien von Amtes wegen oder – je nach Rechtsordnung – auf Antrag hin, jede Eintragung einer Marke, die eine geografische Angabe enthält, auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen. Besteht die Möglichkeit der Irreführung oder die Gefahr der Verwechslung, ist die Eintragung zu verweigern oder eine bereits vorgenommene Eintragung als ungültig zu erklären. **1389**

1143 *R. Knaak* (1995), S. 647.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.3.2 Besonderer Schutz für Weine und Spirituosen

1390 Bei Weinen und Spirituosen geht der Schutz der geografischen Angaben weiter als bei den übrigen Produkten. Art. 23.1 und 2 TRIPS verpflichten die Parteien, die Verwendung geografischer Angaben zur Kennzeichnung von Weinen und Spirituosen zu verbieten, wenn die Getränke nicht aus dem bezeichneten Herkunftsland stammen. Selbst wenn der wahre Ursprung angegeben ist, darf diese Herkunftsbezeichnung nicht mit Ausdrücken wie «in der Art», «im Typ» oder «im Stil» eines Erzeugnisses anderer Herkunft begleitet werden. *Roland Knaak* weist im Zusammenhang dieser Sonderbestimmung darauf hin, dass es ein solch umfassendes Schutzhindernis für geografische Bezeichnungen weder im europäischen Markenrecht noch im europäischen Wein- oder Spirituosenrecht je gegeben hat:

> «Im Ergebnis verbietet Art. 23 Abs. 2, dass geografische Wein- oder Spirituosenbezeichnungen eines TRIPS-Mitgliedslandes in anderen Mitgliedsländern als Gattungsbezeichnungen oder gar als eintragungsfähige Phantasiebezeichnungen qualifiziert werden und an ihnen ein Markenschutz für ortsfremde Produkte begründet werden kann.»[1144]

1391 Um den Schutz der geografischen Angaben für Weine zu erleichtern, fordert Art. 23.4 TRIPS den TRIPS-Rat auf, ein «multilaterales System der Notifikation und Eintragung geographischer Angaben für Weine» zu erarbeiten. Die betreffenden Verhandlungen sollten im Rahmen der Doha-Runde geführt werden. Nachdem diese Runde aber weitgehend zum Erliegen gekommen ist, stehen auch die Verhandlungen in diesem Bereich weitgehend still.

2.3.3.3 Ausnahmen

1392 Die Ausnahmen vom Schutz der geografischen Angaben finden sich in Art. 24 TRIPS. Eine erste Ausnahme betrifft die **Weiterbenutzung von geografischen Angaben** im Bereich Weine und Spirituosen. Die Verwendung einer geografischen Angabe eines anderen Mitgliedlands darf **nicht verboten werden**, wenn sie «fortgesetzt und gleichartig» im Gebiet eines Mitglieds entweder **mindestens zehn Jahre lang** vor der Unterzeichnung des TRIPS am 15. April 1994 oder in gutem Glauben vor diesem Datum verwendet wurde und wenn die Anwendung durch Personen erfolgt, die in diesem Land Wohnsitz haben. Der Hinweis «im Gebiet dieses Mitglieds» besagt, dass sich das Weiterbenutzungsrecht allein auf das Gebiet des Mitglieds beschränkt, in dem die bisherige Benutzung stattgefunden hat. Als Beispiel dieser Ausnahmebestimmung wird immer wieder der in den USA produzierte weiße Burgunderwein «Chablis» erwähnt, der (aus der Region von Chablis in Frankreich stammend) seit Jahrzehnten in den USA produziert und unter diesem Namen in den Handel gebracht wird. Die US-Weinproduzenten dürfen diesen Wein weiterhin unter dem Namen «Chablis» produzieren und in den USA auf den Markt bringen.

1144 *R. Knaak* (1995), S. 649.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die zweite Ausnahme geht über die Produkte Weine und Spirituosen hinaus und betrifft **alle Güter**. Eine gutgläubig angemeldete, eingetragene oder vor dem Inkrafttreten des TRIPS erworbene Marke darf in ihrer Benutzung aufgrund der Tatsache, «dass eine solche Marke mit einer geographischen Angabe gleich oder ihr ähnlich ist», nicht beeinträchtigt werden. Damit ist aber, wie *Roland Knaak* feststellt, nichts über die Art der Benutzung, die fortgesetzt werden darf, gesagt: **1393**

> «Das Weiterbenutzungsrecht gilt deshalb im Zweifel für eine Benutzung als Gattungsbezeichnung ebenso wie für eine Benutzung als Marke. Soweit es um eine Benutzung für Weine oder Spirituosen geht, schränkt die Bestimmung über das Weiterbenutzungsrecht das absolute Benutzungsverbot falscher geographischer Wein- und Spirituosenbezeichnungen nach Art. 23.1 ein. Soweit ein Recht zur Benutzung für andere Waren oder für Dienstleistungen in Anspruch genommen wird, liegt in dem Weiterbenutzungsrecht eine Schranke des allgemeinen Irreführungs- und Unlauterkeitsverbots nach Art. 22 Abs. 2.»[1145]

Eine dritte Ausnahme findet sich im ersten Satz des Art. 24.6 TRIPS. Ein Vertragspartner hat das Weiterbenutzungsrecht an geografischen Angaben, wenn die Angaben im betreffenden Land zu einer **Produktgattung** geworden sind. Die Weiterbenutzung des Namens einer Gattungsware ist nicht an den Wohnsitz des Produzenten noch an das Hoheitsgebiet gebunden. So darf beispielsweise im deutschen Allgäu der «Schweizer Emmentalerkäse» produziert und unter diesem Namen verkauft sowie in der Schweiz der «Kasseler Braten» zubereitet und der «Dresdner Stollen» gebacken und auf den Markt gebracht werden. Bekannt ist auch der Streit zwischen der EU und Kanada über den «Parmaschinken». Die EU kann den Schinken aus Parma nur unter der Bezeichnung «N. 1 Ham» nach Kanada ausführen, weil die Bezeichnung «Parmaschinken» in Kanada als Marke für den kanadischen Schinken registriert ist.[1146] **1394**

Eine vierte Ausnahme besteht gemäß zweitem Satz des Art. 24.6 TRIPS bei geografischen Angaben für **Rebsorten**, falls deren geografische Bezeichnung beim Inkrafttreten des TRIPS bereits gebräuchlich war. Die Bezeichnung «Spätburgunder» darf daher außerhalb Frankreichs weiterhin verwendet werden.[1147] **1395**

Eine letzte Ausnahme enthält Art. 24.9 TRIPS. Danach ist kein Vertragspartner verpflichtet, geografische Angaben zu schützen, wenn diese **im Ursprungsland nicht oder nicht mehr geschützt sin**d oder in diesem Land **nicht mehr verwendet werden**. **1396**

2.3.4 Die gewerblichen Muster

Das TRIPS definiert den Begriff **«gewerbliche Muster»** ***(«Industrial design»)*** nicht und beschränkt sich auf die Festlegung von Schutzvoraussetzungen. Der **1397**

1145 *R. Knaak* (1995), S. 650.

1146 Über die seinerzeitigen Anstrengungen der EU, im Rahmen der WTO ihre Marken im Ausland besser schützen zu können, vgl. NZZ vom 29.8.2003, Nr. 199, S. 23.

1147 Vgl. *R. Knaak* (1995), S. 651.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Schutz hat sich nach Art. 25.1 TRIPS auf unabhängig geschaffene gewerbliche Muster zu beschränken, die neu oder originär sind.[1148] Die WIPO dagegen versteht in einem von ihr vorgeschlagenen «Model Law» unter gewerblichem Muster *«any composition of lines or colours or any three-dimensional form, […] provided that such a composition or form gives a special appearance to a product of industry or handicraft or can serve as a pattern for (such a product)»*.[1149]

1398 Das TRIPS versucht, den Schutz der gewerblichen Muster und Modelle weltweit zu vereinheitlichen. Die Schwierigkeit dieser Harmonisierungsbemühungen besteht darin, dass der Schutz von Mustern und Modellen bisher weder eindeutig dem Urheberrecht noch dem gewerblichen Rechtsschutz zugeordnet und sowohl in den internationalen Konventionen als auch in den nationalen Immaterialgüterrechtssystemen unterschiedlich geregelt war. Gegenwärtig geltende Rechtsgrundlagen des Musterschutzes finden sich in der Pariser Verbandsübereinkunft (Art. 1.2 und $5^{quinquies}$); der Revidierten Berner Übereinkunft (Art. 2), dem Haager Musterabkommen und in einer Vielzahl nationaler Gesetze. Die Art. 25 und 26 TRIPS beziehen sich weitgehend auf die bisher geltende Rechtssituation, weiten aber den Kreis der davon betroffenen Staaten aus.[1150]

1399 Aufgrund der Tatsache, dass die PVÜ und die RBÜ weiterhin Gültigkeit haben und die urheberrechtlichen Bestimmungen des TRIPS-Abkommens keine speziellen Bestimmungen über den Schutz der industriellen Design enthalten, ändert sich die bisherige Rechtslage für viele Vertragspartnerstaaten nur unwesentlich:

> «Die Mitglieder sind nicht daran gehindert, den Schutz solcher Werke ausschließlich aufgrund spezifischer Mustergesetze zu gewähren und die kumulative Inanspruchnahme urheberrechtlichen Schutzes gänzlich auszuschließen. Umso weniger sind sie daran gehindert, Urheberrechtsschutz für Werke der angewandten Kunst von sehr strengen Erfordernissen abhängig zu machen, sei es im Hinblick auf die künstlerische Qualifikation des Werkes, seine ‹Trennbarkeit› von dem Gebrauchsgegenstand, in dem es verkörpert ist, die Anzahl der Reproduktionen u.a.m.»[1151]

2.3.4.1 Schutzregelung

1400 Art. 26.1 TRIPS erlaubt dem Inhaber eines geschützten gewerblichen Musters, einem Dritten zu verbieten, ohne seine Zustimmung «Gegenstände herzustellen, zu verkaufen oder einzuführen, die ein Muster tragen oder in die ein Muster auf-

---

1148 … es sei denn, sie unterscheiden sich von bekannten Mustern oder Kombinationen bekannter Merkmale von Mustern «nicht wesentlich».

1149 Zitiert nach *A. Kur* (1995), S. 189, Anm. 41. *Annette Kur* zitiert an gleicher Stelle auch die Definition des Business Communities Statement. Danach ist ein gewerbliches Muster «[…] the two- or three-dimensional appearance of an article which has a utility function».

1150 Eine detaillierte Darstellung des Musterschutzes vor und nach dem Inkrafttreten des TRIPS findet sich in: *A. Kur* (1995), S. 185 ff.

1151 *A. Kur* (1995), S. 188.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

genommen wurde, das eine Nachahmung oder im Wesentlichen eine Nachahmung des geschützten Musters ist». Als Schutzvoraussetzung wird verlangt, dass es sich um unabhängig geschaffene gewerbliche Muster handeln muss, die neu («new») oder originär («original») sind. Die beiden Schutzkriterien «Neuheit» und «Originalität» stehen «beispielhaft für die beiden vorherrschenden Grundkonzeptionen musterrechtlicher Regelungen – den ‹patent-› und den ‹copyright-approach›».[1152] Auch der Begriff «wesentlich» ist schwierig zu fassen. Nicht alle Vertragsparteien werden unter einem «wesentlichen» Unterschied das Gleiche verstehen.

1401 Die Frage, wie das Schutzrecht erworben wird, ob durch Registrierung oder durch Benutzung eines Musters, beantwortet das TRIPS nicht. Erfolgt der Rechtserwerb durch Registrierung, ist Art. 62.2 TRIPS zu beachten, wonach – vorbehaltlich der Erfüllung der materiellrechtlichen Bedingungen – die Registrierung innerhalb einer angemessenen Frist zu erfolgen hat, «um eine ungerechtfertigte Verkürzung der Schutzfrist zu vermeiden».

1402 Der Musterschutz des TRIPS bezieht sich ausschließlich auf Anwendungen zu gewerblichen Zwecken. Zum privaten Gebrauch dürfen Muster nachgeahmt werden.

1403 Ein Schutzausschluss besteht nach Art. 25.1 TRIPS: «Die Mitglieder können festlegen, dass sich dieser Schutz nicht auf Muster erstreckt, die im Wesentlichen aufgrund technischer oder funktioneller Überlegungen vorgegeben sind.» Bei dieser Regel geht es um die Beschränkung des Schutzes von Mustern auf solche Erscheinungsformen, die Gebrauchsgegenstände wie zum Beispiel Textilien, Stoffe, Schmuck, Möbel sowie Freizeit- und Sportartikel in ihrer äusseren Form gestalten und optisch «schön» und «ansprechend» machen. Ausgenommen sind dagegen Formgebungen, die funktionsbedingt sind, d.h., welche die Anwendungsmöglichkeiten eines Werkzeugs oder eines Geräts verbessern. «Dabei wird ignoriert, dass gutes Produktdesign gerade darin besteht, Form und Funktion in optimaler Weise miteinander zu verbinden, und dass die angestrebte Trennung zwischen der ästhetischen Gestaltung eines Produktes und seiner Funktionalität somit im Ergebnis zu einem Schutzausschluss für besonders gelungene Gestaltungen führt.»[1153]

1404 Auch wenn in den beiden Art. 25 und 26 TRIPS nicht *expressis verbis* darauf hingewiesen wird, ist im Vergleich mit anderen Bestimmungen des TRIPS (z.B. Art. 27.2) anzunehmen, dass die Vertragspartner das Recht haben, den Musterschutz aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten auszuschließen.

1405 Die im TRIPS vorgesehene Schutzfrist beträgt nach **Art. 26.3 mindestens zehn Jahre**.[1154] Den einzelnen Vertragspartnern steht das Recht zu, die Frist von zehn Jahren zu verlängern.

1152 *A. Kur* (1995), S. 189.

1153 *A. Kur* (1995), S. 190.

1154 Für Länder wie Südkorea, Mexiko und Peru bedeutet diese Fristvorgabe eine Verlängerung der bisher geltenden Fristen.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.3.4.2 Sonderbestimmungen für den Schutz von Textilmustern

1406 Der Schutz von Textilmustern findet in Art. 26.2 TRIPS besondere Beachtung:

> «Die Mitglieder können begrenzte Ausnahmen vom Schutz gewerblicher Muster vorsehen, sofern solche Ausnahmen nicht unangemessen im Widerspruch zur normalen Verwertung geschützter gewerblicher Muster stehen und die berechtigten Interessen des Inhabers des geschützten Musters nicht unangemessen beeinträchtigen, wobei auch die berechtigten Interessen Dritter zu berücksichtigen sind.»

1407 Wegen der modebedingten Kurzlebigkeit der einzelnen Stoffdesign und der technisch einfachen Kopierbarkeit der Muster wird den Vertragspartnern nahegelegt, besondere Schutzverfahren zu entwickeln, welche die Interessen der Textilmusterinhaber hinsichtlich der Kosten und Verwendungsfristen bestmöglich wahren. Dabei steht es den Regierungen frei, dieser Empfehlung durch musterrechtliche oder urheberrechtliche Bestimmungen nachzukommen. Viele Länder, vor allem die europäischen, folgen dieser Aufforderung, indem sie verbilligte Verfahren für die Möglichkeit von Sammelanmeldungen sowie die Möglichkeit aufgeschobener Bekanntmachung zur Verfügung stellen.[1155]

2.3.5 Die Patente

1408 Ein Patent ist das einem Erfinder oder seinem Rechtsnachfolger staatlich zugesicherte **Recht, seine Erfindung** in Form eines Produkts oder eines Verfahrens während einer bestimmten Zeit selber **zu nutzen** bzw. einem **Dritten zu verbieten**, seine Erfindung zu benutzen, herzustellen, zum Verkauf anzubieten oder zu diesem Zweck zu importieren.

1409 Die **vor dem Inkrafttreten des TRIPS** geltenden internationalen Patentschutzregeln fanden sich in der Pariser Verbandsübereinkunft und dem Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens von 1970. Die damals für den Patentschutz geltenden internationalen **Mindeststandards** waren **bescheiden**. Die Verbandsländer entschieden nach freiem Ermessen über die Gebiete der Technik, die sie als patentfähig betrachteten, über die Kategorien der Erfindungen (Produkt- oder Verfahrenserfindungen) und über die Voraussetzungen der Patenterteilung. Auch fehlten in der PVÜ Angaben über die Patentfristen.[1156] Gemäß einer Studie der WIPO bestand in den ersten 1980er-Jahren in 49 der 92 PVÜ-Länder keine Patentiermöglichkeit für pharmazeutische Produkte. Dasselbe galt in 35 Ländern für Nahrungsmittel, in 32 Ländern (ein-

---

1155 Vgl. in diesem Zusammenhang die Hinweise über die vereinfachten Verfahren in der EU, den USA und Japan in: *A. Kur*, S. 191. Eine weitere Erleichterung würde sich ergeben, wenn die derzeit in der EU bestehenden Pläne realisiert würden, für nicht registrierte Muster einen auf drei Jahre befristeten Schutz zu gewähren.

1156 Zum internationalen Patentrecht vor dem Inkrafttreten des TRIPS-Abkommens vgl. *J. Straus* (1996), S. 183 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

schließlich der EU) für Computerprogramme, in 22 Ländern für Chemikalien und in 10 Ländern für pharmazeutische Verfahren usw.[1157]

1410 In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre bemühte sich die WIPO um eine internationale Harmonisierung der Patentierungsvoraussetzungen. Vorgesehen war eine PVÜ-Ergänzung, welche die Patentierung auf alle Bereiche der Technik ausweiten, das Erstanmeldeprinzip einführen und eine Neuheitsschonfrist von 12 Monaten festschreiben sollte. Die Verhandlungen scheiterten, teils weil die zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern bestehenden Differenzen über die Patentierbarkeit einzelner Produktbereiche nicht ausgeräumt werden konnten, teils weil sich im Rahmen der Uruguay-Runde die Chance eines eigenständigen Abkommens über den Schutz der geistigen Eigentumsrechte abzeichnete.

1411 Die Vorschläge zu einem TRIPS-Abkommen stammten vor allem von den damaligen EG, den USA und einzelnen Entwicklungsländern. Die Industriestaaten drängten auf eine Patentierbarkeit möglichst aller Technikbereiche, wogegen die Entwicklungsländer, besonders Indien, sich gegen die Patentierbarkeit der pharmazeutischen Produkte und der Nahrungsmittel wehrten. Der schließlich gefundene Kompromiss besteht darin, alle sich auf Tiere und Pflanzen beziehenden Erfindungen nicht zu patentieren (Vorschlag der EG und der Entwicklungsländer) und den Entwicklungsländern lange Übergangsfristen zu gewähren.[1158]

1412 Die WTO-Patentbestimmungen finden sich in **Art. 27 bis 34 TRIPS**. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch Art. 65 (Übergangsvereinbarung), Art. 66 (Sonderbestimmung für Entwicklungsländer) und Art. 70 TRIPS (Besitzstandwahrung).

2.3.5.1 Patentierbare Gegenstände

1413 Patentierbar sind nach Art. 27.1 TRIPS die **Erfindungen auf allen Gebieten der Technik**, gleichgültig, ob es sich um Erzeugnisse, Verfahren, Verrichtungen oder Anordnungen (z.B. einer elektrischen Schaltung) handelt, «vorausgesetzt sie sind neu, beruhen auf einer erfinderischen Tätigkeit und sind gewerblich anwendbar». Von der Patentierbarkeit können die TRIPS-Vertragspartner ausschließen, (1) die Erzeugnisse und Verfahren, die gegen die öffentliche Ordnung und die guten Sitten verstoßen oder das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gefährden oder die Umwelt beeinträchtigen, (2) die diagnostischen, therapeutischen oder chirurgischen Verfahren für die Behandlung von Menschen und Tieren, (3) die Pflanzen und Tiere mit Ausnahme von Mikroorganismen und (4) die biologischen Verfahren für die Erzeugung von Pflanzen oder Tieren, mit Ausnahme der nicht biologischen und mikrobiologischen Verfahren. Die gegenwärtige Regelung des Schutzes der Pflanzen und Tiere ist nicht definitiv und soll nach

1157 WIPO (1988), DOK WO/INF/29, September, zit. nach *J. Straus* (1996), S. 185, Anm. 62.

1158 Vgl. *J. Straus* (1996), S. 188.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Inkrafttreten des WTO-Abkommens immer wieder einer Überprüfung unterzogen werden.

1414 Was unter «Erfindungen auf allen Gebieten der Technik» zu verstehen ist, geht aus dem Vertragstext nicht hervor. In der Vorbereitungsphase des TRIPS traten mehrere Staaten dafür ein, wissenschaftliche Prinzipien, mathematische Formeln, Entdeckungen, wissenschaftliche Theorien usw. von der Patentierbarkeit auszunehmen. Letztlich wurde auf die Erstellung eines Negativkatalogs der Patentierbarkeit verzichtet. Damit bezieht sich das TRIPS allein auf Erfindungen, ohne auf andere «Schöpfungen des menschlichen Geistes» einzutreten. «In Ermangelung einer TRIPS-eigenen Legaldefinition», so *Joseph Straus*, «bleibt es also weiterhin der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überlassen, was sie als *patentfähige Erfindung* ansehen, insbesondere, ob Computerprogramme als solche dazu gerechnet werden oder nicht.»[1159]

1415 Bei der Anmeldung eines Patents ist die Erfindung nach Art. 29 TRIPS «so deutlich und vollständig zu offenbaren», dass sie eine Fachperson verstehen und ausführen kann. Die Staaten dürfen den Anmelder eines Patents auch verpflichten, «Angaben über die entsprechenden ausländischen Anmeldungen und Erteilungen vorzulegen».

2.3.5.2 Rechte aus dem Patent

1416 Das Patent gewährt dem Inhaber nach Art. 28 TRIPS folgende **Rechte**:

- Ist der Gegenstand des Patents ein Erzeugnis, hat der Patentinhaber das Recht, einem Dritten die Herstellung, die Benutzung, das Anbieten zum Verkauf, der Verkauf oder die Einfuhr zum Verkauf des patentierten Erzeugnisses zu verbieten. Das Vornehmen all dieser Handlungen steht allein dem Patentinhaber zu.
- Ist der Gegenstand des Patents ein Verfahren, hat der Patentinhaber das Recht, einem Dritten die Benutzung und das Anbieten des Verfahrens zum Verkauf zu verbieten. Verboten werden dürfen auch der Verkauf und die Einfuhr zum Verkauf von unmittelbar mit diesem Verfahren gewonnenen Erzeugnissen. Mit der Erstreckung des Schutzes des Verfahrenspatents auf die mit dem geschützten Verfahren unmittelbar gewonnen Erzeugnisse ist es zu einer Neuerung im Patentwesen gekommen, die in Zukunft nicht unproblematisch sein wird. Was heißt «unmittelbar mit diesem Verfahren gewonnene Erzeugnisse»?

1417 Der Patentinhaber hat das Recht, sein Patent rechtsgeschäftlich (über Verkauf oder Lizenzierung) oder im Wege der Rechtsnachfolge auf eine andere Person zu übertragen. Mit der Übertragung wird der neue Patentinhaber berechtigt, das Patent zu nutzen. Die vom TRIPS-Vertrag vorgesehene **Schutzdauer des Patents** endet nach **Art. 33 «nicht vor dem Ablauf einer Frist von zwanzig Jahren»**,

1159 *J. Straus* (1996), S. 191.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gerechnet vom Anmeldetag an. Die Festlegung der Schutzdauer des Patents war seinerzeit ein zentrales Problem der TRIPS-Verhandlungen. Die Entwicklungsländer (vor allem Brasilien, Indien und Peru) bekämpften mithilfe der UNCTAD die internationale Festlegung einer Schutzdauer von 20 Jahren, nachdem sie kurz zuvor in ihren eigenen Rechtssystemen diese Frist auf fünf bis zehn Jahre reduziert hatten. Auf Druck der Industriestaaten obsiegte letztlich die Schutzfrist von 20 Jahren. Nach *Joseph Straus* kommt bei dieser Fristbestimmung «die Handschrift der Industrieländer», besonders «jene der Länder der Europäischen Gemeinschaft», zum Vorschein.[1160]

2.3.5.3 Ausnahmen von den Rechten aus dem Patent

Gemäß Art. 30 TRIPS können die Mitglieder **begrenzte Ausnahmen** von den ausschließlichen Rechten aus einem Patent vorsehen, wenn (1) solche Ausnahmen nicht unangemessen im Widerspruch zur normalen Verwertung des Patents stehen, (2) die berechtigten Interessen des Patentinhabers nicht unangemessen beeinträchtigt werden und (3) die berechtigten Interessen Dritter Berücksichtigung finden. Konkret geht es darum, dass beispielsweise die Arzneimittelzulassung und die Einzelzubereitung von Arzneimitteln in Apotheken keine Patentverletzung darstellen und Handlungen zu Versuchszwecken, die sich auf den Gegenstand der patentierten Erfindung beziehen, erlaubt sind. **1418**

Nach Art. 8.1 TRIPS sind die Vertragspartner bei der Neuformulierung oder Änderung von Gesetzen berechtigt, diejenigen Maßnahmen zu treffen, «die zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und Ernährung sowie zur Förderung des öffentlichen Interesses in den für ihre sozio-ökonomische und technische Entwicklung entscheidend wichtigen Sektoren notwendig sind, sofern diese Maßnahmen mit den Bestimmungen dieses Abkommens vereinbar sind». Aufgrund dieser Bestimmung dürfen die einzelnen TRIPS-Partner die Benutzung patentierter Gegenstände durch die Regierung oder staatlich ermächtigte Dritte ohne Zustimmung des Patentinhabers erlauben. Die Gewährung dieser Erlaubnis erfolgt in Form von sogenannten **Zwangslizenzen (Ermächtigungen)**. Die Vergabe von Zwangslizenzen ist nach Art. **31 TRIPS** an bestimmte **Voraussetzungen** gebunden. Der Antragsteller muss sich um die Zustimmung des Patentinhabers bemüht haben, oder es muss eine Notsituation vorliegen, die eine entsprechende Dringlichkeit erfordert; der Umfang und die Dauer der Zwangslizenz hat zweckgebunden zu sein; eine Übertragung der Nutzung des Patents ist in der Regel nicht erlaubt; dem Patentinhaber ist nach Möglichkeit eine Entschädigung zu leisten; die Gewährung einer Zwangslizenz hat der Nachprüfung durch ein Gericht zu unterliegen usw. Als besonders beschwerlich für Entwicklungsländer hat sich die Bedingung erwiesen, dass die Zwangslizenz primär allein für den Binnenmarkt erlangt werden kann, nicht hingegen für den Exportmarkt. Viele Entwicklungsländer ver- **1419**

1160 *J. Straus* (1996), S. 197.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

fügen jedoch nicht über das «Know-how» zur Herstellung von hochkomplexen Medikamenten, selbst wenn sie eine Zwangslizenz erhalten sollten. Aus diesem Grunde kann hier nur durch die Gewährung einer Ausnahmegenehmigung für Abhilfe gesorgt werden. Eine solche Möglichkeit einer **zwischenstaatlichen Handelsbefugnis von zwangslizenzierten Medikamenten** wurde bereits auf der Doha-Konferenz 2001 ins Auge gefasst[1161] und ist auf der Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 in Form eines «Waivers» geschaffen worden. Die Minister haben im Rahmen der WTO im Jahr 2005 entschieden, diese Ausnahmegenehmigung in das WTO-Primärrecht zu integrieren und zu diesem Zweck **Art. 31bis TRIPS** entsprechend abzuändern. Diese Reform ist seit dem 23. Januar 2017 in Kraft, nachdem das betreffende Änderungsprotokoll von zwei Dritteln der WTO-Mitglieder ratifiziert worden ist.[1162] Für diejenigen WTO-Mitglieder, die eine entsprechende Ratifikation des Protokolls noch nicht vorgenommen haben, gilt der ursprüngliche «Waiver» unbefristet weiter. Dieser Ansatz wurde maßiv kritisiert, da er **nur für Notstandssituationen** (wie jenem der HIV/AIDS-Epidemie) zur Anwendung kommt und nicht generell. Zudem **verbleibt die Notwendigkeit, eine (wenn auch beschränkte) Entschädigung zu leisten**.[1163] Dennoch kann nicht bestritten werden, dass damit ein erster wichtiger Ansatz zur Lösung eines dringenden Problems geschaffen worden ist.

1420 Für den Fall, dass einzelne Entwicklungsländer Zwangslizenzen in Anspruch nehmen, ohne dass dafür das WTO-rechtlich vorgesehene Verfahren eingehaltene wird, behalten sich die USA nach wie vor das Recht vor, einseitige Sanktionsmaßnahmen gemäß der 301-Gesetzgebung zu ergreifen.[1164]

2.3.6 Die Topografien

1421 Im Mai 1989 wurde in Washington DC ein Vertrag über den Schutz des geistigen Eigentums im Hinblick auf integrierte Schaltkreise («Treaty of Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits, IPIC Treaty») ausgehandelt und zur Unterzeichnung aufgelegt. Das Topografieschutzabkommen definierte die Topografien und verlangte von den Vertragspartnern die Respektierung des Inländerprinzips (unter Rücksichtnahme auf das Prinzip der materiellen Reziprozität). Im Übrigen stellte das Abkommen seinen Vertragsparteien frei, die Schutzbestimmungen urheberrechtlich oder über den gewerblichen Rechtsschutz zu regeln.[1165] Das Topografieschutzabkommen von 1989 trat nicht in Kraft, weil einzelne Staaten die

1161 Siehe Doha-Deklaration zu TRIPS und öffentlicher Gesundheit, angenommen am 14.11.2001: WTO (2001), WT/MIN(01)/DEC/2.

1162 https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/amendment_e.htm (Mai 2017).

1163 Vgl. *P. Hilpold* (2011), S. 361.

1164 Vgl. *S. Zhou* (2016), S. 51 ff.

1165 Vgl. *P. Buck* (1994), S. 76.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

vorgeschlagene Schutzdauer als zu knapp bemessen erachteten.[1166] Zur Zeit der Uruguay-Verhandlungen war indessen das Schicksal des Topografieschutzabkommens noch nicht bekannt, weshalb hier eine Regelungslücke besteht.

1422 Art. 35 TRIPS verweist auf das Topografieschutzabkommen und verpflichtet die Vertragspartner, «darüber hinaus die nachstehenden Bestimmungen zu befolgen»: Art. 36 und 37 TRIPS umschreiben den Schutzumfang im Bereich der Topografien und die Handlungen, die keiner Zustimmung des Rechtsinhabers bedürfen. Der Schutz der Topografien bezieht sich auf die Einfuhr, den Verkauf oder den sonstigen gewerblichen Vertrieb «eines geschützten Layout-Designs, eines integrierten Schaltkreises, in den ein geschütztes Layout-Design aufgenommen ist, oder eines Gegenstandes, in den ein derartiger integrierter Schaltkreis aufgenommen ist, allerdings nur insoweit, als es weiterhin ein rechtswidrig nachgebildetes Layout-Design enthält». Ohne Zustimmung des Rechtsinhabers sind diese Handlungen rechtswidrig. Erwirbt indessen eine Person einen integrierten Schaltkreis oder einen Gegenstand, ohne zu wissen, dass im erworbenen Gegenstand ein rechtswidrig nachgebildetes Layout-Design aufgenommen wurde, wird diese Handlung nicht als rechtswidrig betrachtet und bedarf keiner Zustimmung des Rechtsinhabers. Wer derartige Artikel guten Glaubens gekauft hat, darf diese Gegenstände an Lager nehmen, weiterverwenden oder weiterverkaufen, muss aber, sobald er von der Rechtswidrigkeit der Nachbildung Kenntnis hat, dem Rechtsinhaber eine «angemessene Lizenzgebühr» entrichten. Für Zwangslizenzen gelten die gleichen Vorschriften wie für die Benutzung eines Patents ohne Zustimmung des Rechtsinhabers nach Art. 31 TRIPS.

1423 In Bezug auf die Schutzdauer des Layout-Design ist nach Art. 38 TRIPS zwischen einem Land mit Registrierungszwang und einem Land ohne Registrierungszwang zu unterscheiden. Ist die Eintragung erforderlich, beträgt die minimale Schutzdauer zehn Jahre, gerechnet vom Anmeldetag, oder – falls eine diesbezügliche Vorschrift besteht – vom Zeitpunkt der ersten gewerblichen Verwendung an. Ist die Registereintragung als Voraussetzung des Schutzes nicht erforderlich, beginnt die Schutzfrist am Tag der ersten gewerblichen Verwendung des Layout-Design. Die Vertragspartner haben das Recht, die Schutzdauer über zehn Jahre hinaus zu verlängern.

2.3.7 Der Schutz vertraulicher Informationen

1424 Nach Art. 39 TRIPS sind die Vertragspartner verpflichtet, nicht offengelegte Informationen vertraulich zu behandeln und gegen unlauteren Wettbewerb wirksam zu schützen. Nicht offengelegte Informationen im Sinne des TRIPS sind Informationen, die geheim, nicht allgemein bekannt oder zugänglich sind und einen

[1166] Die USA und die Schweiz verzichteten auf die Unterzeichnung des Abkommens; die EG unterzeichneten das Abkommen, sahen aber nachträglich von einer Ratifizierung ab.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

wirtschaftlichen Wert haben (u.a. weil sie geheim sind). Unter unlauterem Wettbewerb wird nach Art. 10bis der PVÜ jede Wettbewerbshandlung verstanden, «die den anständigen Gepflogenheiten in Gewerbe und Handel zuwiderläuft», wobei die Fußnote zu Art. 39 TRIPS präzisiert, welcher Art diese Handlungen sind, beispielsweise «Vertragsbruch, Vertrauensbruch und Verleitung dazu» inklusive «Erwerb nicht offengelegter Informationen durch Dritte […], die wussten oder grob fahrlässig nicht wussten, dass solche Gepflogenheiten beim Erwerb eine Rolle spielen». Somit sind alle Handlungen untersagt, die eine Verwechslung mit der Niederlassung, den Erzeugnissen oder der gewerblichen oder kaufmännischen Tätigkeit des Konkurrenten bewirken. Zu unterlassen sind zudem falsche Behauptungen, die den Ruf der Firma, des Produkts oder des Mitanbieters herabsetzen oder schädigen. Nicht erlaubt sind schließlich auch irreführende Angaben über die Beschaffung, die Produktion, die Eigenschaften und die Verwendung der Erzeugnisse.

1425 Art. 39.3 TRIPS bezieht sich auf pharmazeutische und agrochemische Produkte, die neue chemische Bestandteile enthalten und daher einer behördlichen Marktzulassung bedürfen. Das TRIPS verpflichtet die amtlichen Kontrollstellen, die für die Zulassung unterbreiteten Tests und Daten geheim zu halten und eine Offenlegung dieser Unterlagen nur vorzunehmen, wenn dies zum Schutz der Öffentlichkeit unabdingbar notwendig ist.

2.3.8 Die Bekämpfung der wettbewerbswidrigen Praktiken

1426 Art. 40 TRIPS hält fest, dass «gewisse Praktiken oder Bedingungen bei der Vergabe von Lizenzen für Rechte des geistigen Eigentums, die den Wettbewerb beschränken», sich nachteilig auf den Handel auswirken und den Technologietransfer behindern. Trotzdem soll das Abkommen die Vertragspartner nicht davon abhalten, «in ihren Rechtsvorschriften Lizenzierungspraktiken und -bedingungen anzuführen, die in besonderen Fällen einen Missbrauch von Rechten des geistigen Eigentums bilden und eine nachteilige Auswirkung auf den Wettbewerb im einschlägigen Markt haben können». Aber die Abkommenspartner dürfen nach Art. 40.2 TRIPS auch Maßnahmen ergreifen, um solche Praktiken, «zu denen zum Beispiel Bedingungen für ausschließliche Rücklizenzen, Bedingungen, welche die Anfechtung der Rechtsgültigkeit und Lizenzvergabe im Paket mit Zwangswirkung verhindern», zu verbieten oder zu bekämpfen.

1427 Die Bekämpfung wettbewerbswidriger Praktiken bei vertraglichen Lizenzen lag nach Auskunft der Verhandlungsdelegationen «besonders den Entwicklungsländern am Herzen». Die Tatsache, dass man Art. 40 (Bekämpfung wettbewerbswidriger Praktiken in vertraglichen Lizenzen) in das TRIPS-Abkommen aufgenommen hat, mag die Einstellung dieser Länder gegenüber dem Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums positiv beeinflusst haben.[1167]

[1167] BBl 1994 IV 306 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4 Die Durchsetzung der Rechte

1428 Erste Ansätze zur Rechtsdurchsetzung des TRIPS finden sich in der Pariser Verbandsübereinkunft, welche die Beschlagnahmung von Handelsgütern mit falschen Marken oder Handelsnamen regelt und den Vertragsparteien Rechtshilfe für den Fall unlauterer Handelspraktiken zusichert.[1168] Eine Verpflichtung zur Beschlagnahmung rechtswidriger Vervielfältigungsstücke findet sich in der Revidierten Berner Übereinkunft.[1169] Keine Bestimmungen zur Rechtsdurchsetzung kennt das Welturheberrechtsabkommen, das Rom-Abkommen zum Schutz der ausübenden Künstler, der Hersteller von Tonträgern und Sendeunternehmen sowie das Genfer Tonträgerabkommen.[1170]

1429 Die Teile III und IV des TRIPS enthalten die Bestimmungen zur Durchsetzung der in den Teilen I und II aufgeführten materiellen Schutzrechte.

1430 Der erste Abschnitt des Teils III des TRIPS bezieht sich auf die allgemeinen Pflichten der Vertragspartner. Die folgenden Abschnitte regeln die zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren sowie die Abhilfe- und einstweiligen Maßnahmen. Der IV. Teil behandelt den Erwerb und die Aufrechterhaltung der Rechte des geistigen Eigentums und die Parteienverfahren.

2.4.1 Die allgemeinen Pflichten

1431 Art. 41 TRIPS verlangt von den Vertragspartnern, **in ihren nationalen Rechtsordnungen die im TRIPS aufgeführten Verfahren zur Rechtsdurchsetzung vorzusehen**.[1171] Dazu zählt das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen zur Verhinderung von Verletzungshandlungen sowie zur Abschreckung vor weiteren Verletzungen. Die Verfahren sind so anzuwenden, dass sie nicht selber zu Handelsschranken werden oder Anlass zum Missbrauch geben. Zudem fordert das TRIPS gerechte und objektive Verfahren, die nicht unnötig kompliziert und kostspielig sind oder unangemessene Fristen oder ungerechtfertigte Verzögerungen enthalten.

1432 Sachentscheide sind zu begründen und «vorzugsweise» schriftlich auszufertigen. Sie dürfen sich nur auf Beweismaterial stützen, zu dem beide Parteien Stel-

1168 Art. 9 und 10^{bis} der PVÜ.

1169 Art. 16 der RBÜ.

1170 Ausführliche Vorschriften zur Durchsetzung der Schutzrechte finden sich ebenfalls in der am 1.1.1994 in Kraft getretenen NAFTA, was insofern nicht verwundert, wenn man bedenkt, dass die Initiative zur Rechtsdurchsetzung in den TRIPS-Verhandlungen vor allem von der US-Regierung ausging. Vgl. dazu *Th. Dreier* (1996), S. 205 ff. Vgl. auch NAFTA, 6. Teil, 17. Kap., Art. 1714–1718.

1171 *Thomas Dreier* weist auf die Unklarheit dieser Formulierung hin. Die Verpflichtung, entsprechende Durchsetzungsverfahren vorzusehen, «um ein wirksames Vorgehen gegen jede Verletzung […] zu ermöglichen», lasse offen, «inwieweit die Mitglieder verpflichtet sind, die Mittel zur Durchsetzung nicht nur vorzusehen, sondern zugleich für deren Effektivität in der Praxis zu sorgen, oder ob sie der Verpflichtung bereits dadurch genügen, dass sie grundsätzlich geeignete Mittel vorsehen». *Th. Dreier*, S. 210.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

lung beziehen konnten. Die Vertragsparteien haben Anspruch auf eine schriftliche Fassung des Entscheids.

1433 Alle Verwaltungsentscheide und erstinstanzlichen Gerichtsentscheide müssen «zumindest in ihrem rechtlichen Teil durch eine weitere Instanz überprüfbar» sein. Die Vertragspartner sind aber nicht gezwungen, eigenständige Gerichte zur Durchsetzung des Rechts des geistigen Eigentums zu schaffen. Auch einer speziellen Bereitstellung der zur Rechtsdurchsetzung benötigten Mittel bedarf es nicht. Diese Bestimmung kam auf Antrag der Entwicklungsländer in das Abkommen.

2.4.2 Die zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren

1434 Art. 42 TRIPS fordert von den Vertragsparteien, die Verfahren gerecht und objektiv durchzuführen, die Parteien rechtzeitig über eingereichte Klagen zu informieren, die Benachrichtigung mit dem Klagegrund zu versehen, die Vertretung durch einen unabhängigen Rechtsanwalt zuzulassen und das persönliche Erscheinen nicht unzumutbar zu erschweren. Alle Parteien sind berechtigt, ihre Ansprüche zu begründen und entsprechende Beweismittel vorzulegen. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Vertragsbestimmung, dass der Begriff «Rechtsinhaber» auch Verbände und Vereine miteinbezieht, «die einen gesetzlichen Status haben, auf Grund dessen sie solche Rechte geltend machen können».

1435 Befindet sich eine Vertragspartei im Beweisnotstand, vermag aber Beweismittel anzugeben, die sich in der Verfügungsgewalt der gegnerischen Partei befinden, ist die Behörde nach Art. 43 TRIPS befugt, diese Beweismittel herauszufordern, vorausgesetzt, die Vertraulichkeit der Information wird dadurch nicht infrage gestellt. Verweigert eine Partei «absichtlich und ohne triftigen Grund» die Informationsherausgabe oder legt sie diese Informationen nicht innerhalb einer angemessenen Frist vor, kann die Justizbehörde nach dem aktuellen Informationsstand Entscheide treffen und die Beweislast umkehren.

1436 Nach Art. 44 TRIPS sind die Justizbehörden befugt, «eine Partei anzuweisen, von einer Verletzung Abstand zu nehmen, unter anderem um zu verhindern, dass eingeführte Waren, mit denen ein Recht des geistigen Eigentums verletzt wird […] in den Handel gelangen». Erleidet der Verletzte einen Schaden, ermächtigt Art. 45 TRIPS die Behörde, vom Verletzer einen entsprechenden Schadenersatz zu verlangen. Für die Bezahlung von Gebühren und Prozesskosten hat ebenfalls der Urheber der rechtswidrigen Handlung aufzukommen. Um eine Verletzung wirksam zu verhindern, darf die Justizbehörde gemäß Art. 46 über die Waren, die ein Recht verletzen, «ohne Ersatz irgendwelcher Art außerhalb der Handelswege so […] verfügen, dass die Gefahr weiterer Verletzungen möglichst gering gehalten wird». Schlimmstenfalls darf die Ware vernichtet werden. Das Aus-dem-Verkehr-Ziehen und die Vernichtung der Waren haben die Gebote der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ist die Klage unbegründet oder wurde die Rechtsdurchsetzung missbräuchlich angewandt, hat der Beklagte nach Art. 48 TRIPS Anspruch auf Schadenersatz. Diese Regelung soll vor schikanösen Klagen schützen. **1437**

Wird eine zivilrechtliche Abhilfemaßnahme in Form einer verwaltungsrechtlichen Sachentscheidung angeordnet, gelten die vorangehenden Grundsätze gemäß Art. 49 TRIPS auch für das verwaltungsrechtliche Verfahren. **1438**

2.4.3 Die einstweiligen Maßnahmen

Die Justizbehörde ist nach Art. 50 TRIPS ermächtigt, «einstweilige Maßnahmen ohne Anhörung der anderen Parteien zu treffen», um eine Rechtsverletzung und damit einen nicht wieder gutzumachenden Schaden zu verhindern oder um einschlägige Beweise im Zusammenhang einer behaupteten Rechtsverletzung zu sichern. **1439**

Beim Ergreifen einer einstweiligen Verfügung sind die davon betroffenen Parteien unverzüglich zu benachrichtigen. Auf Antrag der geklagten Partei findet eine Überprüfung des Sachverhalts zur Abklärung der Frage statt, ob die Maßnahme abgeändert, widerrufen oder bestätigt werden soll. Wird kein ordentliches Verfahren eingeleitet, sind die einstweiligen Maßnahmen innerhalb von 20 Arbeitstagen oder 31 Kalendertagen (es gilt die längere der beiden Fristen) wieder aufzuheben. **1440**

Werden die einstweiligen Maßnahmen widerrufen oder als rechtswidrig erklärt, hat der davon betroffene Antraggegner Anspruch auf Schadenersatz. **1441**

2.4.4 Die besonderen Anforderungen an die Grenzmaßnahmen

Die Art. 51 bis 60 TRIPS behandeln den Grenzschutz im Kampf gegen den Import von Fälschungen und Piraterie. Hat ein Rechtsschutzinhaber den begründeten Verdacht, dass nachgeahmte Markenerzeugnissen oder nachgeahmte urheberrechtlich geschützte Waren importiert werden, kann er bei der Verwaltung die Aussetzung der Zollabfertigung beantragen. Die Zollverwaltung darf vom Antragsteller eine entsprechende Kaution oder Sicherheit fordern, um den Antragsgegner und die Behörde zu schützen und einem Missbrauch vorzubeugen. Ohne anschließende Einleitung eines ordentlichen Verfahrens sind die Waren nach 10 Arbeitstagen, maximal nach 20 Tagen, wieder freizugeben, allenfalls mit der Auflage an den Antragsteller, dem Importeur, dem Empfänger und dem Eigentümer der Waren Schadenersatz zu leisten. **1442**

Wenn die Vertragspartner die Behörden anweisen, aus eigener Initiative tätig zu werden und die Freigabe von Waren auszusetzen, haben die Behörden das Recht, vom Antragsteller Informationen einzuholen, und die Pflicht, die davon betroffenen Parteien zu informieren. Die Behörden und Beamten haften nach Art. 58(c) TRIPS für allfälligen Schaden nicht, «wenn ihre Handlungen im guten Glauben entweder vorgenommen oder beabsichtigt waren». **1443**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.4.5 Die Strafverfahren

1444 Art. 61 TRIPS verpflichtet die Vertragspartner, Strafverfahren und Strafen vorzusehen, «die zumindest bei gewerbsmäßig vorsätzlicher Fälschung von Markenerzeugnissen oder gewerbsmäßig vorsätzlicher Nachahmung urheberrechtlich geschützter Waren Anwendung finden». Nach *Thomas Dreier* kommt in dieser Formulierung der «Mindestcharakter der Durchsetzungsbestimmungen des TRIPS» zum Ausdruck, indem Patentverletzungen ebenso wenig erfasst werden wie Verletzungen anderer gewerblicher Schutzrechte. Eine Verschärfung der Strafbarkeit enthalte allenfalls der letzte Satz des Art. 61 TRIPS, wonach die Vertragspartner Strafverfahren und Strafen auch «für andere Fälle der Verletzung der Rechte des geistigen Eigentums vorsehen» können, «wenn die Handlungen vorsätzlich und gewerbsmäßig begangen werden».[1172]

1445 Die Strafe und das Strafmaß sind vertraglich nicht definitiv umschrieben. Die Abhilfemaßnahmen umfassen nach Art. 61 TRIPS Haft und/oder Geldstrafen, «die ausreichen, um abschreckend zu wirken, und dem Strafmaß entsprechen, das auf entsprechend schwere Straftaten anwendbar ist». Die Waren, die entsprechenden Materialien und die Werkzeuge, die Gegenstand der Straftat sind, dürfen beschlagnahmt und vernichtet werden.

2.4.6 Der Erwerb und die Aufrechterhaltung von Rechten

1446 Der Erwerb und die Aufrechterhaltung der Rechte des geistigen Eigentums sind in Art. 62 des Teils IV des TRIPS geregelt. Die Vertragspartner können den Erwerb und die Aufrechterhaltung der geschützten Rechte in den Bereichen der Marken, der geografischen Angaben, der gewerblichen Muster und Modelle, der Patente und Layout-Design (Topografien) integrierter Schaltkreise (ausgenommen sind das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte) vom Erteilungsverfahren und den Förmlichkeiten abhängig machen. Die entsprechenden Verfahren und Förmlichkeiten haben mit den Bestimmungen des TRIPS in Einklang zu stehen. Wenn der Erwerb eines Rechts des geistigen Eigentums ein bestimmtes Verfahren oder eine bestimmte Förmlichkeit voraussetzt, ist eine «angemessene» Frist (was immer das heißt) einzuhalten, um im Sinne von Art. 62.2 TRIPS eine «ungerechtfertigte Verkürzung der Schutzfrist zu vermeiden».

2.5 Die weiteren TRIPS-Bestimmungen

1447 Art. 63 bis 73 TRIPS behandeln die erforderliche Transparenz zwischen den nationalen Immaterialgüterrechtsordnungen, die Streitbeilegung, die Übergangsvereinbarungen, die Stellung der Entwicklungsländer und die institutionellen Belange.

1172 *Th. Dreier* (1996), S. 210.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.5.1 Die Schaffung von Transparenz

Nach Art. 63 TRIPS sind die nationalen Gesetze, Verordnungen, Gerichtsentscheide, Verwaltungsverfügungen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die auf den TRIPS-Vertrag Bezug nehmen, auf eine Art und Weise zu veröffentlichen oder öffentlich zugänglich zu machen, die es den Regierungen und Rechtsinhabern ermöglicht, sich damit vertraut zu machen. Zudem haben die Vertragspartner die rechtswirksam gewordenen Gesetze, Verordnungen usw. dem TRIPS-Rat mitzuteilen, «um den Rat bei seiner Überprüfung der Durchführung dieses Abkommens zu unterstützen». Für den Fall, dass einzelne Rechtsgrundlagen in der WIPO registriert sind, kann auf eine nochmalige Notifizierung beim TRIPS-Rat verzichtet werden. Schließlich erklären sich die Vertragspartner bereit, schriftliche Anfragen von anderen Vertragspartnern zu beantworten und entsprechende Auskünfte zu erteilen, es sei denn, es handle sich um vertrauliche Informationen. **1448**

2.5.2 Die Streitschlichtung

Die Beilegung von Streitigkeiten im Rahmen des TRIPS erfolgt – falls keine speziellen Ausnahmen bestehen – nach dem **allgemeinen Streitschlichtungsverfahren der WTO**. **1449**

Eine erste Ausnahme vom allgemeinen Streitschlichtungsverfahren bestand darin, dass in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des TRIPS, d.h. bis Ende 1999, weder die WTO-Schiedsstelle noch der TRIPS-Ausschuss eine Klage entgegennehmen durften, die sich im Sinne des Art. XXIII.1(b) und (c) GATT auf einen Vorfall bezog, der einen TRIPS-Vorteil schmälerte, ohne das Abkommen zu verletzen (keine «non-violation complaints»). Während dieser fünf Jahre hatte der TRIPS-Rat den Umfang und die Modalität für Beschwerden gemäß Art. XXIII.1(b) und (c) GATT zu überprüfen und einen Vorschlag zur Regelung der Nicht-Verletzungs-Klage auszuarbeiten. Der Vorschlag war der Ministerkonferenz zur Genehmigung im Konsensverfahren zu unterbreiten. Insbesondere aufgrund des Widerstandes der Entwicklungsländer ist es allerdings bislang nicht gelungen, diese Arbeiten abzuschließen. Indien, Kanada und Südkorea plädieren für eine Verlängerung der heute geltenden Rechtsordnung. Japan und die Vereinigten Staaten treten für eine Aufhebung der Ausnahme ein und die ASEAN-Länder haben keine Position bezogen. Non-violations complaints bleiben damit bis auf weiteres nicht zulässig.[1173] **1450**

Keine Anwendung findet die WTO-Streitschlichtungsordnung auf die Entwicklungs- und osteuropäischen Reformländer während der Übergangsfrist von **1451**

[1173] *M. Bender/T. Michaelis* (2010), § 22 Rz. 98 (mit weiterführenden Literaturhinweisen). Vgl. auch Berichterstattung des TRIPS-Rats in: WTO (1998), FOCUS, Newsletter Nr. 36, Genf, S. 13. WTO (1999), Annual Report 1999, Genf, S. 74; *P. Van den Bossche/W. Zdouc* (2022), S. 1143.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

fünf Jahren. Für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) gilt eine Frist von zehn Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit.

1452 Schließlich darf nach Art. 6 TRIPS das Streitschlichtungsverfahren nicht in Anspruch genommen werden, «um die Frage der Erschöpfung von Rechten des geistigen Eigentums zu behandeln». Von dieser Einschränkung ausgenommen sind Verletzungen des Meistbegünstigungs- und Inländerprinzips im Sinne der Art. 3 und 4 TRIPS.

2.5.3 Die Übergangsvereinbarungen

1453 Wie im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung des TRIPS auf den 1. Januar 1995 dargelegt, war gemäß Art. 65 kein Vertragspartnerland gezwungen, das Abkommen «vor Ablauf einer allgemeinen Frist von einem Jahr nach dem Tag des Inkrafttretens des WTO-Abkommens anzuwenden». Spezielle Übergangsfristen setzt Art. 65 TRIPS für die Entwicklungs- und osteuropäischen Reformländer fest.

1454 Die Entwicklungsländer waren berechtigt, die Anwendung des TRIPS, mit Ausnahme der Art. 3 bis 5, um weitere fünf Jahre aufzuschieben. Die Art. 3 bis 5 beziehen sich auf das Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip. Andererseits sind sie verpflichtet, den Patentschutz auf Gegenstände des technologischen Bereichs anzuwenden.[1174]

1455 Eine zehnjährige Übergangsfrist galt für die am wenigsten entwickelten Länder («least developed countries»), die zuerst bis zum 1. Juli 2013 und dann bis zum 1. Juli 2021 verlängert worden ist.

1456 Für lebensnotwendige Medikamente gilt in Notsituationen eine mittlerweile unbefristet anwendbare Ausnahmeregelung in der Form, dass Patentrechte ausgesetzt werden können.

1457 Die Übergangsvereinbarungen und Fristverlängerungen wurden in der Absicht und mit der Zielsetzung gewährt, dass die davon profitierenden Vertragspartner während dieser Frist ihre gesetzlichen Grundlagen nicht auf eine Art verändern, die von den Grundideen des TRIPS abweicht.

2.5.4 Die institutionellen Regelungen und Schlussbestimmungen

1458 Die Art. 68 bis 72 TRIPS enthalten die Bestimmungen über den TRIPS-Rat, die internationale Zusammenarbeit, den Schutz «bestehender Gegenstände» und die Überprüfung des Abkommens sowie dessen Änderungen.

1174 Etwa 50 Entwicklungsländer hatten bis zum Inkrafttreten des TRIPS den Patentschutz für Medikamente ausgeschlossen mit der Begründung einer kostengünstigen Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten. Die Zustimmung der Entwicklungsländer zum Stoffschutz (bei Medikamenten) ist nach Ana María Pacón die größte Konzession der Entwicklungsländer in den TRIPS-Verhandlungen. *A.M. Pacón* (1995), S. 879 inkl. Anm. 60.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Analog zum GATT-Rat besteht nach Art. 68 TRIPS ein TRIPS-Rat. Der TRIPS-Rat «überwacht die Wirksamkeit dieses Abkommens und insbesondere die Erfüllung der hieraus erwachsenden Verpflichtungen durch die Mitglieder». Er bietet den Vertragsparteien Gelegenheit zu Konsultationen und unterstützt die Partner im Rahmen der Streitschlichtung. **1459**

Zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit fordert Art. 69 TRIPS die Vertragsparteien auf, Kontaktstellen in ihren Verwaltungen einzurichten und gegenseitig ihre Informationen auszutauschen. **1460**

Der in Art. 70 TRIPS festgehaltene Schutz «bestehender Gegenstände» *(«protection of existing subject matter»)* besteht erstens in Form eines Rückwirkungsverbots. Das TRIPS enthält keine Verpflichtungen für Handlungen, «die vor dem Tag der Anwendung dieses Abkommens auf das betreffende Mitglied vorgenommen wurden». Zweitens ergeben sich aus dem Abkommen aber Verpflichtungen für «Gegenstände, die am Tag der Anwendung dieses Abkommens auf das betreffende Mitglied vorhanden und an diesem Tag in diesem Mitglied geschützt sind […]». Die urheberrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf vorhandene Werke und die Verpflichtungen in Bezug auf die Rechte der Hersteller von Tonträgern und der ausübenden Künstler an vorhandenen Tonträgern richten sich ausschließlich nach Art. 18 der RBÜ. Art. 18 RBÜ betrifft Werke, die beim Inkrafttreten der Übereinkunft «noch nicht infolge Ablaufs der Schutzdauer im Ursprungsland Gemeingut geworden sind», und bestimmt, dass ein Gut, das nach Ablauf der Schutzfrist zum Gemeingut geworden ist, keinen neuen Schutz erlangt, nur weil es im Ursprungsland geschützt ist.[1175] **1461**

3 Die Weiterentwicklung des TRIPS-Abkommens

3.1 Die Doha-Runde

Die **Erklärung von Doha vom 14. November 2001**, die gleichzeitig auch das Verhandlungsprogramm der neuen Handelsrunde absteckte, nimmt ausführlich auf den Schutz des geistigen Eigentums Bezug und betont unter anderem die Notwendigkeit, **das TRIPS-Abkommen wirksam umzusetzen sowie den Zugang zu bestehenden Arzneien zu verbessern und gleichzeitig die Entwicklung neuer Medikamente zu fördern**. Auch eine Überprüfung des Zusammenhangs zwischen dem TRIPS-Abkommen und dem Biodiversitäts-Abkommen vom Dezember 1993 wird angekündigt. Die beigefügte Erklärung über TRIPS und öffentliche Gesundheit *(«Declaration on TRIPS and Public Health»)* geht noch- **1462**

[1175] Art. 70.8 TRIPS regelt die Möglichkeit der Patentanträge und die Verpflichtung derer Behandlung während der den einzelnen Ländern gewährten Übergangszeiten. Die diesbezüglichen Bestimmungen verlieren indessen mit dem Ablauf der Übergangsphasen zunehmend an Bedeutung.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

mals auf den schwierigen Balanceakt zwischen bestmöglichem Schutz geistigen Eigentums (und den damit verbundenen Forschungsanreizen) und größtmöglichem Zugang zu Medikamenten ein, wobei in Notsituationen, bei Epidemien, wenn gleichzeitig die zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Medikamente zur Verfügung stünden, das oben beschriebene System der Zwangslizenzierung (das seit 23. Januar 2017 definitiv Teil des Primärrechts ist) zur Anwendung kommen kann.

1463 Die Doha-Runde hätte somit Gelegenheit geboten, entscheidende Schritte zur Fortentwicklung des Schutzes des geistigen Eigentums zu setzen und gleichzeitig über diese Entwicklungsrunde auch die Entwicklungsländer daran partizipieren zu lassen. Der zähe Verhandlungsprozess, in dem kein Ende in Sicht ist, hat aber dazu geführt, dass auch wesentliche Fortschritte in diesem Bereich (über die erwähnte Thematik der Zwangslizenzen hinaus) ausgeblieben sind.

1464 Die Aufmerksamkeit hat sich deshalb – wie in vielen anderen Bereichen des Welthandelsrechts – auf die bilateralen Freihandelsabkommen oder auch auf die sogenannten **«Mega-Regionals»** verlagert, die zum Teil tatsächlich weiterreichende Schutzverbürgungen enthalten und zum Teil auch neue Kanäle für eine bevorzugte Partizipation der Entwicklungsländer an geistigen Neuschöpfungen eröffnen. Es wird in diesem Zusammenhang von **«TRIPS-Plus»** gesprochen, also von Regelungen, die über das TRIPS-Niveau hinausreichen. Es besteht die Hoffnung, dass diese Regelungen, wenn sie sich im regionalen Raum bewähren sollten, letztlich auch Eingang in das multilaterale System finden werden. Die regionale Ebene wird damit gewissermaßen zum Experimentierfeld für Normen, die schließlich multilateral Anwendung finden.

1465 Aufgrund stark konfligierender Interessen in diesem Bereich heißt es aber stets, hier sehr vorsichtig vorzugehen. So hatte das ab 2006 ausgehandelte und 2012 fertiggestellte «Anti-Produktpiraterie-Abkommen» bzw. «Anti-Piraterie-Abkommen» **(«Anti-Counterfeiting Trade Agreement», ACTA)**, an dem sich führende OECD-Staaten (wie USA, Kanada und Japan), die EU, aber auch einige Entwicklungsländer beteiligen wollten, eine erhebliche Stärkung des Schutzes des geistiges Eigentums in den Vertragsstaaten vorgesehen, wobei der materielle Schutzumfang über das TRIPS-Abkommen hinaus zwar nicht erweitert, dafür aber sehr weitreichende Durchsetzungsrechte für den bestehenden Schutzumfang, verbunden mit Maßnahmen im digitalen Bereich (bspw. mit Internet-Sperren), einer Ausweitung der Grenzmaßnahmen und einer Verschärfung der Strafen bei Produktpiraterie eingeführt werden sollten. Dagegen machte insbesondere die Zivilgesellschaft mobil, da sie darin eine Einschränkung wesentlicher Freiheitsrechte zugunsten von Wirtschaftsinteressen führender westlicher Unternehmen sowie eine Initiative zulasten der Entwicklungsländer (insbesondere was den Handel mit Generika anbelangte) sah. Nachdem das Europäische Parlament am 4. Juli 2012 dagegen gestimmt hatte, war dieses Abkommen gescheitert.

1466 Ansätze des Anti-Piraterie-Abkommens (ACTA) leben allerdings im Wirtschaftshandelsabkommen Kanada–EU 2017 («Comprehensive Economic and

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Trade Agreement», CETA) fort und sind auch in den seinerzeitigen Verhandlungsprozess rund um die geplante Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft («Transatlantic Trade and Investment Partnership», TTIP) eingeflossen. So finden sich hier die umstrittenen Bestimmungen über verstärkte Grenz-Maßnahmen, nicht aber die Verpflichtungen zur Einführung von strengeren Strafsanktionen wieder.[1176]

1467 Umstritten ist auch die Frage, wie Genmaterial und traditionelles Wissen geschützt werden sollen. Wie erwähnt, enthält das in Doha 2001 formulierte Arbeitsprogramm für die Doha-Runde auch die Frage des Zusammenwirkens von TRIPS-Abkommen und Biodiversitätskonvention. Es geht hier im Wesentlichen um die Frage, ob und wie solches Wissen patentierfähig ist und wie gegebenenfalls die ursprünglichen Träger dieses Wissens an diesem Prozess beteiligt werden können.

1468 Das TRIPS-Abkommen enthält bereits weitgehende Ausschlussmöglichkeiten in diesem Bereich (etwa Art. 27.3(b) im biologischen und im mikrobiologischen Bereich und Art. 27.2 zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten einschließlich des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zur Vermeidung einer ernsten Schädigung der Umwelt). Die Biodiversitätskonvention 1993 verlangt in Art. 8 einen breiten Zugang zu traditionellem Wissen in Abstimmung mit den ursprünglichen Trägern dieses Wissens und unter ihrer Beteiligung am daraus fließenden Nutzen. Gemäß Art. 10 dieses Abkommens fördern die Vertragsparteien die gewohnheitsmäßige und nachhaltige Verwendung traditionellen Wissens in Übereinstimmung mit traditionellen kulturellen Praktiken.[1177]

1469 Die diesbezügliche Diskussion, die weit über Handelsfragen hinausreicht und Umweltschutz- sowie Menschenrechtsanliegen mitumfasst, bindet zahlreiche internationale Institutionen (bspw. UNESCO, FAO und ILO) mit ein.[1178]

3.2 TRIPS und COVID 19

1470 Im Zuge der COVID-19-Krise ist insbesondere von Seiten der Entwicklungsländer die Forderung laut geworden, zur wirksameren Pandemiebekämpfung das TRIPS-Abkommen über eine Ausnahmegenehmigung in zentralen Bereichen auszusetzen. Der von Indien und Südafrika zu diesem Zweck ausgearbeitete und im Oktober 2020 vorgelegte Entwurf, fand jedoch keine Mehrheit. Nach zähen Verhandlungen wurde am 17. Juni 2022 eine Entscheidung der Ministerkonferenz an-

1176 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst (2015), Die Auswirkungen von TTIP auf Entwicklungs- und Schwellenländer, WD 2-3000–0094/14, S. 9 f.

1177 Vgl. *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 558.

1178 Vgl. *M. Trebilcock/R. Howse/A. Eliason* (2013), S. 558. Weitere Literaturhinweise zu TRIPS: P.-T. Stoll/K. Raible (2003); C.M. Correa (2022); *J. Malbon/Ch. Lawson/M. Davison* (Hrsg.) (2014).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

genommen, die in den Art. 31, 31bis und 39.3 des TRIPS-Abkommens enthaltenen Regeln präzisiert bzw. geringfügig erweitert.[1179] So wurde für Entwicklungsländer die Möglichkeit geschaffen, für COVID-19-Impfstoffe den Patentschutz aufzuheben. Auch eine Ausfuhr in andere Entwicklungsländer (aber nachfolgend grundsätzlich keine weitere Wiederausfuhr)[1180] wurde ermöglicht. Was die angemessene Entschädigung gemäß Art. 31(h) des TRIPS-Abkommens anbelangt, wurde die Möglichkeit eingeführt, dem Vorhaben der Verteilung der Impfstoffe aus humanitären Gründen ohne Gewinnabsicht sowie der bisherigen einschlägigen Praxis bei nationalen Notlagen, Pandemien und ähnlichen Umständen Rechnung zu tragen. Die Ausdehnung dieser Regelung auf COVID-19-Diagnostik und Therapeutika wurde nicht gewährt, sondern vertagt (und bislang noch gewährt).

1471 Diese Regelung stieß sowohl im Kreise der Entwicklungsländer als auch Industriestaaten – mit entgegengesetzten Argumenten («zu wenig weitreichend» bzw. «schädigend für die Pharmaindustrie und ihre weitere Entwicklung») auf Kritik.[1181] Vermittelnd wurde die Auffassung vertreten, dass damit ein Weg für die Fortentwicklung des TRIPS-Abkommens aufgezeigt worden sei.[1182]

1179 WT/MIN(22)W/15/Rev. 2 v. 17. Juni 2022.

1180 Ausnahmen sollten – bei vorheriger Notifizierungspflicht – im Falle der Wiederausfuhr aus humanitären Gründen und ohne Gewinnabsicht möglich sein (Fn 3 der Entscheidung).

1181 Für einen extrem kritischen Standpunkt siehe *A. Orford* (2024), 29: «TRIPS is a flawed agreement that should never have been part of a trade regime».

1182 Vgl. *S. Rutschmann* (2022), S. 289.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Achter Teil

Die plurilateralen Abkommen

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *R. Senti*, GATT, System der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 1986; *R. Croome*, Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *A. Blank/G. Marceau*, The History of the Government Procurement Negotations Since 1945, in: 5 Public Procurement Law Review 1996, S. 77–147; *G. Kunnert*, WTO-Vergaberecht, Nomos: Baden-Baden 1998; *P. Trepte*, The Agreement on Government Procurement, in: Macrory/Appleton/Plummers (Hrsg.), The World Trade Organization, 3. A., Bd. 1, Springer: Heidelberg 2005, S. 1124–1163; *G. Lowenfeld*, International Economic Law, OUP: Oxford, 2. Aufl. 2008; *G. Göttsche*, Öffentliches Beschaffungswesen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, 2010, 513; *H.-J. Prieß*, Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungwesen, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, 2013, 621; *Ch. Pitschas*, Die schrittweise Weiterentwicklung des «Agreement on Government Procurement» (GPA 2012), in: 14 Vergaberecht 2a/2014, S. 255–266; *S. Arrowsmith*, Law of Public and Utilities Procurement, 3. A., Vol. 1, Sweet & Maxwell: London 2014; *M. Matsushita* et al. (Hrsg.), Government Procurement, in: dies., The World Trade Organization, 2015, 675 ff.; A. *Sanchez-Graells*, Public Procurement and the EU Competition Rules, Hart: Oxford 2015; *K. Nadakavukaren Schefer*, Corruption, in: Cottier/Nadakavukaren Schefer (Hrsg.), Elgar Encyclopedia of International Economic Law, Edward Elgar: Cheltenham 2017, S. 228–230; *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, Facultas/Nomos: Wien/Baden-Baden 2019; *M. Bungenberg/F. Weiss*, Internationales öffentliches Beschaffungswesen, in: Tietje/Nowrot (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2022, S. 284–327

Die Abkommen über den Güterhandel (GATT), den Dienstleistungshandel (GATS) und die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) sind multilaterale Abkommen, die alle WTO-Mitglieder binden. In Ergänzung zu den multilateralen einigten sich die Partner der Uruguay-Runde auch auf **vier plurilaterale Abkommen**, das Internationale Abkommen über Rindfleisch, das Internationale Abkommen über Milcherzeugnisse, das Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen und das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. Die plurilateralen Abkommen verpflichten allein die Signatarstaaten dieser Abkommen. **1472**

Das Internationale Rindfleischübereinkommen *(Agreement Regarding Bovine Meat*) ist 1. Januar 1980 als Ersatz für die Nichtbewältigung der Agrarfragen während der Tokio-Runde in Kraft getreten. Das Ziel des Abkommens war, über eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Handelspartnern zur Liberalisierung und Stabilisierung des internationalen Handels mit lebenden Tieren und Fleisch beizutragen. Als Vertragspartner zeichneten die Export- und Importstaaten von Rindvieh und Rindfleisch. Die Vereinbarung wurde 1992 bis 1994 verlängert, trat anschließend als plurilaterales WTO-Abkommen in Kraft und lief am 31. Dezember 1997 wegen ihrer Wirkungslosigkeit aus.[1183] **1473**

Auf den 1. Januar 1980 wurde das Internationale Übereinkommen über Milcherzeugnisse (*International Dairy Agreement*) vereinbart. Das Abkommen hatte zum Ziel, im Handel mit Milchprodukten Höchstpreise einzuführen. Aber weder **1474**

1183 Vgl. *R. Senti* (1986), S. 91 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

die Import- noch die Exportländer von Milchprodukten konnten sich den unterbreiteten Vorschlägen anschließen. Die in Erwägung gezogenen Preise lagen auf einem für die Industriestaaten nicht annehmbar niedrigen Niveau. Das ursprüngliche Abkommen endete am 31. Dezember 1994, wurde dann in die WTO übernommen und auf den 31. Dezember 1997, zusammen mit dem Rindfleischabkommen, außer Kraft gesetzt.[1184]

1475 Die folgenden Abschnitte treten auf die **beiden gegenwärtig in Kraft stehenden Abkommen** über den **Handel mit zivilen Luftfahrzeugen** und das **öffentliche Beschaffungswesen** ein.

1 Das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen

1476 Welche Grenzabgaben, Handelshemmnisse, Wettbewerbsverzerrungen, staatlichen Vorschriften, Gebote, Verbote und Praktiken im internationalen Handel mit zivilen Luftfahrzeugen zur Anwendung gelangen, verdeutlicht das Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen («*Agreement on Trade in Civil Aircraft*»), das in der Tokio-Runde ausgehandelt wurde, am 1. Januar 1980 in Kraft trat und seit dem 1. Januar 1995 im Rahmen der WTO in Form eines plurilateralen Abkommens weiterbesteht. Die Initiative zur Schaffung dieses Abkommens ging in den 1970er-Jahren von der damaligen EWG, von Japan, Kanada, Schweden und den USA aus.

1477 Die während der Uruguay-Runde (1986–93) geführten Verhandlungen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen waren erfolglos, nicht zuletzt wegen des zu dieser Zeit schwelenden Airbus-Streits zwischen den EG und den USA.[1185] Auch die in den folgenden Jahren unternommenen Anstrengungen, den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen als multilaterale Vereinbarung in die WTO-Ordnung einzubringen, schlugen fehl. Das heute in Kraft stehende plurilaterale Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen geht auf die Tokio-Runde (1973–79) zurück.

1478 Zurzeit (Anfang 2024) zählt das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen **33 Signatarstaaten** wie Ägypten, China, Großbritannien, Japan, Kanada, Schweiz, die USA und viele EU-Mitgliedstaaten.[1186]

1184 Vgl. *R. Senti* (1986), S. 90 f.

1185 Die USA warfen Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Spanien vor, das Airbus-Konsortium zu unterstützen, um dem europäischen Gemeinschaftsflugzeug einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Die Europäer beschuldigten ihrerseits die USA, die Hersteller Boeing und McDonnell Douglas über Rüstungs- und Raumfahrtsbeiträge indirekt zu subventionieren. Vgl. *J. Croome* (1995), S. 77.

1186 https://www.wto.org/english/tratop_e/civair_e/civair_e.htm (März 2024).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.1 Die Zielsetzung

Das Abkommen verfolgt das **Ziel**, den internationalen **Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und ihren Ersatzteilen von Zöllen und Handelshemmnissen aller Art zu befreien**, um für alle Marktpartner gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Wie zwiespältig die im Abkommen aufgeführten Wünsche, Forderungen und Freihandelsbekenntnisse sind, verdeutlichen die Ausführungen der Präambel, die einerseits den Sektor der zivilen Luftfahrzeuge auf eine «kommerziell wettbewerbsfähige Grundlage» zu stellen versuchen, andererseits aber staatliche Unterstützungen zur Entwicklung, zur Produktion und zum Absatz der zivilen Luftfahrzeuge «an sich nicht als Verzerrung des Handels» beurteilen. **1479**

1.2 Der Vertragsinhalt

Das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen enthält neun Artikel über die Art der erfassten Handelsgüter, die abzuschaffenden Handelshemmnisse, das Verhalten bei öffentlicher Beschaffung sowie die Überwachung und Streitschlichtung. **1480**

1.2.1 Die erfassten Handelsgüter

Nach Art. 1 des Abkommens betrifft die Vereinbarung alle zivilen Luftfahrzeuge, alle Triebwerke, Teile und Ersatzteile, die zum Bau, zur Ausrüstung, zur Instandhaltung und zur Reparatur von Flugzeugen sowie zur Flugausbildung verwendet werden. Der Anhang zum Abkommen enthält eine ergänzende Liste der erfassten Handelswaren (geordnet nach Zolltarifpositionen), angefangen bei Gasmasken und Atmungsapparaten bis hin zu ganzen Flugsimulatoren, vollständigen Triebwerken und fertig ausgerüsteten Flugzeugen. Mit der Bezeichnung «zivil» grenzt sich das Abkommen vom militärischen Bereich ab. Die Beschaffung von militärischen Luftfahrzeugen und deren Bauteile fallen nicht unter das Abkommen. **1481**

1.2.2 Die betroffenen Handelshemmnisse

Das Kernstück der Vereinbarung ist nach Art. 2, 3 und 5 des Abkommens die Beseitigung der Zölle, der zollähnlichen Abgaben sowie der mengenmäßigen Beschränkungen (Einfuhrkontingente) und Einfuhrlizenzen.[1187] Die einzelnen Vertragspartner haben zolltechnische Abfertigungsverfahren einzurichten, die sicherstellen, dass die nach diesem Abkommen importierten Waren tatsächlich in der **1482**

[1187] Unter zollähnlichen Abgaben versteht das GATT Abgaben, die sich direkt auf das importierte Gut beziehen und am Ort und zum Zeitpunkt der Grenzüberschreitung der Handelsware erhoben werden, unabhängig davon, welche Amtsstelle die entsprechende Abgabe entgegennimmt. Vgl. Art. I, II.1, III und Anmerkungen zu Art. III GATT.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zivilen Luftfahrtindustrie (und nicht in anderen Industriebereichen) verwendet werden. Diese Vorschrift soll verhindern, dass falsch deklarierte Waren widerrechtlich in den Genuss der Zollfreiheit gelangen. Trotz der Beseitigung der Einfuhrlizenzen haben die Vertragspartner aber weiterhin das Recht, die Einfuhr von Luftfahrzeugen und deren Bestandteilen zu kontrollieren und zu überwachen.

1.2.3 Die öffentliche Beschaffung

1483 Handelt es sich bei den Käufen von Luftfahrzeugen und deren Bestandteilen um eine öffentliche Beschaffung, hat der staatliche Käufer seine Wahl von Produkten und Anbietern nach kommerziellen und technologischen Erwägungen vorzunehmen und die Kriterien Preis, Qualität, Lieferfristen usw. zu beachten. Jedem Vertragspartner steht das Recht zu, seine eigenen Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu den gleichen Wettbewerbsbedingungen zu berücksichtigen. Aufgrund der Anmerkung zu Art. 4.3 des Abkommens heißt dies jedoch nicht, «dass der Umfang der an die qualifizierten Unternehmen eines Unterzeichners vergebenen Aufträge die qualifizierten Unternehmen anderer Unterzeichner zu Aufträgen ähnlichen Umfangs berechtigt». Aus der Vergabe von Aufträgen an nationale Unternehmen kann kein Recht auf Berücksichtigung ausländischer Unternehmen abgeleitet werden.

1.2.4 Die technischen Handelshemmnisse und Subventionen

1484 Art. 3 und 6 des Abkommens halten fest, dass für den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen die Bestimmungen des Abkommens über technische Handelshemmnisse und des Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen gelten. Das Abkommen über technische Handelshemmnisse ist für den Bereich der zivilen Luftfahrzeugindustrie insofern von Bedeutung, weil dessen Bestimmungen bei der Erteilung von Lufttüchtigkeitszeugnissen und bei der Festlegung der Betriebs- und Wartungsverfahren Anwendung finden. In Bezug auf die Subventionen bekräftigen die Abkommenspartner in Art. 6.1 des Abkommens, «dass sie bei ihrer Beteiligung an oder Unterstützung von Programmen für Zivilluftfahrzeuge bestrebt sind, nachteilige Auswirkungen auf den Handel mit Zivilluftfahrzeugen im Sinne der Artikel 8 Abs. 3 und 4 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen zu vermeiden».[1188] Wie der Airbus-Streit zwischen der EU und den USA sowie die 1997 von Brasilien gegen Kanada angestrengte WTO-Klage belegen, ist die gegenwärtige Subventionspraxis im Handel mit Zivilluftfahrzeugen nur schwer mit der WTO-Ordnung in Übereinstimmung zu bringen.[1189]

1188 Art. 8.3 des Subventionsabkommens betrifft die Notifikation von Subventionsprogrammen; Art. 8.4 handelt von der Überprüfung der vorgenommenen Notifikation.

1189 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds70_e.htm (Juli 2017). DS70: «Canada-Measures affecting the export of civilian aircraft».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

1.2.5 Die Überwachung und die Streitbeilegung

Art. 8 des Abkommens über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen regelt die Überwachung, die Überprüfung, die Konsultationen und die Streitbeilegung. Der Ausschuss für den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, der sich aus Vertretern aller Unterzeichner des Abkommens zusammensetzt, hat zur Aufgabe, die Durchführung und das Funktionieren der Vereinbarung zu überprüfen und den Vertragsparteien der WTO Bericht zu erstatten. **1485**

Meinungsverschiedenheiten sollen, wenn immer möglich, auf dem Konsultationsweg beigelegt werden. Führen die Konsultationen zu keiner einvernehmlichen Lösung und ist ein Vertragspartner der Auffassung, dass seine Handelsinteressen in der Zivilluftfahrt durch das Verhalten einer Vertragspartei verletzt werden, ist er berechtigt, die Überprüfung der Angelegenheit dem Ausschuss zu übertragen, der innerhalb von 30 Tagen zusammentreten und sich der Sache annehmen muss. Im Übrigen gelten die Streitschlichtungsbestimmungen der WTO. **1486**

1.3 Ungelöste Probleme

Die in die Uruguay-Runde gesetzte Hoffnung, die Subventionsbestimmungen des Abkommens neu zu regeln und im Sinne eines multilateralen Abkommens für alle WTO-Mitglieder verbindlich zu erklären, scheiterte an den Partikularinteressen der einzelnen Vertragspartner. Auch die nach 1995 geführten Verhandlungen verdeutlichen, dass viele Handelspartner (inner- und außerhalb des Abkommens über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen) zu keinen zusätzlichen Konzessionen bereit waren. Im Sommer 1997 brach der Ausschuss für den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen seine Verhandlungsgespräche mit der Feststellung ab: *«No concrete progress has been achieved.»*[1190] Aufgrund dieser Situation vertrat der Allgemeine Rat der WTO die Meinung, das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen vorderhand in der bestehenden, d.h. in der Form der Tokio-Runde zu belassen. Die Integration eines nicht funktionierenden Abkommens in das WTO-Vertragswerk würde, so der Allgemeine Rat der WTO, dem Ansehen der WTO schaden.[1191] Diese Rechtslage scheint sich bis heute nicht geändert zu haben. **1487**

2 Das Abkommen über die öffentliche Beschaffung

Die WTO unterscheidet zwischen kommerziellem Staatshandel und öffentlicher Beschaffung. Der kommerzielle Staatshandel bezeichnet den staatlichen Kauf von Gütern und Dienstleistungen zum Wiederverkauf oder zur Erzeugung und **1488**

1190 WTO (1997), Annual Report 1997, Vol. I, Genf, S. 143.

1191 WTO (1996), Annual Report 1996, Vol. I, Genf, S. 151 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Bereitstellung von zum Verkauf vorgesehenen Gütern und Dienstleistungen. **Die öffentliche Beschaffung** handelt vom **Kauf von Gütern und Dienstleistungen zum staatlichen Eigengebrauch oder Eigenverbrauch**. In den 1950er-Jahren lag der staatliche Erwerb von in- und ausländischen Gütern und Dienstleistungen zum Eigengebrauch und -verbrauch bei knapp 10 Prozent des Bruttoinlandprodukts. In den letzten Jahrzehnten ist von einem Bruttoinlandproduktanteil von rund 15 Prozent die Rede.[1192]

2.1 Von der ITO zum WTO-Übereinkommen

1489 Während der Verhandlungen über die Schaffung der Internationalen Handelsorganisation (ITO) in den 1940er-Jahren schlugen die USA vor, die **Handelsgüter im privaten und im öffentlich kommerziellen Bereich einander gleichzustellen**. **Auszunehmen** seien lediglich die **Käufe zu militärischen Zwecken sowie die Käufe zum staatlichen Eigengebrauch und -verbrauch**.[1193] Diese Käufe seien weder der Meistbegünstigungspflicht noch dem Inländerprinzip zu unterstellen.[1194] Die in der Havanna-Charta festgeschriebenen Grundsätze gingen ins Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen ein:

- Nach Art. III.8(a) GATT gilt die Gleichstellung ausländischer mit inländischen Gütern für Gesetze, Verordnungen oder sonstige Vorschriften über die Beschaffung von Waren durch staatliche Stellen nicht, «sofern die Waren für staatliche Zwecke, nicht aber für den kommerziellen Wiederverkauf oder für die Erzeugung von Waren zum kommerziellen Verkauf erworben werden».
- Nach Art. XVII.2 GATT sind die allgemeinen Prinzipien der Nichtdiskriminierung bei Importen «zum unmittelbaren oder Letztverbrauch für staatliche Zwecke» nicht zu beachten und beschränken sich auf die unverbindliche und unkontrollierbare Empfehlung, jede Vertragspartei habe seinem Vertragspartner eine «billige und angemessene Behandlung zu gewähren».

1490 In den 1950er-Jahren erstellte die damalige OECE ein Inventar über die verschiedenen Vorschriften und Praktiken der öffentlichen Beschaffung der Industriestaaten. Die Weiterführung dieser Arbeit folgte in den Sechziger- und Siebzigerjahren.[1195] Eine von der OECD vorgeschlagene Regelung des öffentlichen Beschaffungswesens kam indessen nicht zustande. Erfolgreicher waren die damalige EWG-, EFTA- und GATT-Verhandlungen.

1491 Gemäß EWG-Vertrag von 1957 hat der EWG-Ministerrat die Aufgabe, Richtlinien über die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu

1192 Vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm (Juli 2023).

1193 Zu den historischen Grundlagen des plurilateralen Beschaffungsabkommens siehe: *A. Blank/G. Marceau* (1996).

1194 Vgl. Havanna-Charta, Art. 29.1(a) (State Trading) und Art. 18.8(a) (National Treatment).

1195 OECD (1976), Les achats gouvernementaux, Paris, S. 5.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

erlassen, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Markts auswirken.[1196] Im Sinne dieses Auftrags erließ der Rat 1971 eine Richtlinie zur Aufhebung der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der öffentlichen Bauaufträge und 1976 eine Richtlinie über die Koordination der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge.[1197] Im Jahr 1980 nahm der Rat eine Anpassung des EWG-Rechts an das im Rahmen der Tokio-Runde getroffene Übereinkommen über das öffentliche Einkaufswesen vor. Zur weiteren Liberalisierung der öffentlichen Beschaffung forderten Ziff. 81 ff. des EG-Binnenmarktprogramms die Veröffentlichung der freihändig zu vergebenden Aufträge, die Bekanntmachung des Zuschlags der Aufträge und eine Überprüfung der Schwellenwerte, ab denen die öffentlichen Vergabeverfahren einem gemeinschaftlichen Wettbewerb auszusetzen sind.[1198]

1492 Die EFTA-Konvention von 1960 verlangte von ihren Mitgliedstaaten, die im öffentlichen Beschaffungswesen bestehenden Schutzmaßnahmen zugunsten der einheimischen Produktion sowie die Diskriminierung im Handel aus Gründen der Nationalität zu beseitigen. Zur gegenseitigen Abstimmung der von Land zu Land unterschiedlichen Vorschriften und Praktiken einigten sich die EFTA-Minister im Jahr 1966 auf eine «einvernehmliche» Interpretation des Art. 14 der EFTA-Konvention, wonach die Inländergleichbehandlung, das Meistbegünstigungsprinzip und die Vereinheitlichungsvorschriften über das öffentliche Ausschreibungswesen, die Offertenerstellung usw. einzuhalten sind.[1199]

1493 Die Bestrebungen der OECE bzw. der OECD sowie der damaligen EWG und EFTA ebneten den Weg zu einem Übereinkommen im GATT. Die GATT-Arbeitsgruppe entstand auf Betreiben der Entwicklungsländer, die in der Öffnung der staatlichen Beschaffungsmärkte der Industriestaaten zusätzliche Exportmöglichkeiten und eine Chance der Vorzugsbehandlung zu ihren Gunsten sahen. Die Reaktionen der Industriestaaten waren unterschiedlich. Befürchteten die einen, mit der Aufnahme von Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung die Traktanden der Tokio-Runde zu «überladen», versprachen sich die anderen von der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens eine Verbesserung der Einkaufsbedingungen und damit einen Beitrag zur Bekämpfung der Inflation.[1200] Im Verlauf der Verhandlungen zeichnete sich eine Lösungsmöglichkeit in Form eines

1196 Art. 54.2, 63.2 und 100 EWGV.

1197 Vgl. Art. 54., 63.2 und 100 EWGV und Richtlinie vom 26.7.1971, Art. 3(a), in: EG, ABl. Nr. L 185 vom 16.8.1971, S. 2; Richtlinie vom 21.12.1976, in: EG, ABl. Nr. L 13 vom 15.1.1977, S. 1 ff.

1198 EG, ABl. Nr. L 215 vom 18.8.1980, S. 1 ff. Die Umsetzung erfolgte nur zögerlich. Vgl. EG, (1981), Vierzehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1980, Brüssel u.a., S. 97; EG (1985), Vollendung des Binnenmarkts, Luxemburg, Ziff. 83.

1199 Vgl. EFTA (1976), Die Europäische Freihandelsassoziation, Struktur, Regeln und Arbeitsweise, Genf, S. 48 ff.

1200 GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 77.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Verhaltenskodex zuhanden der Regierungen ab. Im Mittelpunkt der Vereinbarung standen die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländergleichbehandlung. Ein erster Abkommensentwurf datiert von 1977.[1201] Ein Jahr später unterbreiteten die Industriestaaten der Arbeitsgruppe einen weiter ausgearbeiteten und zum Teil gekürzten Vorschlag.[1202] Diese beiden Vorarbeiten bildeten die Grundlage des **1979 ausgehandelten, am 1. Januar 1981 in Kraft getretenen** und **im Jahr 1987 revidierten GATT-Abkommens («Agreement on Government Procurement», GPA)**.[1203] Als Vertragspartner zeichneten vor allem die Industriestaaten.[1204] Die Entwicklungsländer waren zu diesem Zeitpunkt nicht bereit, ihren Beschaffungsmarkt zu öffnen. Auch erachteten sie die ihnen zugestandenen Ausnahmen als unzureichend. Die Schlussbestimmungen des Übereinkommens, Art. IX.6(a) und (b), fordern die Vertragsparteien auf, «nicht später als mit Ablauf des dritten Jahres nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens und danach in bestimmten Zeitabständen weitere Verhandlungen» zur Erweiterung und Vertiefung des Vertragsinhalts zu führen und die Möglichkeit einer Ausdehnung auf die Dienstleistungsaufträge zu überprüfen.

1494 Während der Uruguay-Runde befasste sich eine Arbeitsgruppe mit der Revision des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen. Vor allem zwei Problemkreise standen im Mittelpunkt der Diskussion: der stärkere Einbezug der Dienstleistungen in die zu schaffende Welthandelsordnung, dem die Vertragspartner keinen größeren Widerstand leisteten, und die Unterstellung der regionalen und kommunalen Auftraggeber unter das Abkommen, die zu langwierigen Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Partnerstaaten führte.[1205] Die EU forderte gemäß Binnenmarktordnung die Einordnung aller regionalen und kommunalen Auftraggeber in den Bereichen Telekommunikation, Energie, Wasser und Verkehr in die Vertragspflicht. Die USA und Kanada wollten nur die Agglomerationen mit über einer halben Million Einwohnern dem Übereinkommen unterstellen, begrenzt auf die Märkte Telekommunikation und Energie. Nach einem mehrere Jahre dauernden Verhandlungsunterbruch schlossen die EU und die USA einen bilateralen Vertrag über den freien Marktzutritt im Energiebereich. Der Telekommunikationsbereich blieb ausgeschlossen. Im Dezember 1993 vereinbarten die EU und die USA, bei der öffentlichen Beschaffung das Prinzip der Meistbegünstigung zu durchbrechen. Dieser Entscheid hatte zur Folge, dass Handelsvorteile und Begünstigungen zwischen zwei Vertragspartnern den übrigen Partnern

1201 Der Titel des ersten Vorschlags lautete: «Draft Integrated Text for Negotiations on Government Procurement».

1202 Der zweite Vorschlag war mit «Draft Integrated Text» überschrieben. Vgl. GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 78.

1203 Der Vertragstext ist veröffentlicht in: BBl 1979 III 328 ff. und GATT (1980), BISD 26th S, S. 33 ff. sowie GATT (1988), BISD 34th S, S. 177 (Revisionsfassung).

1204 EWG, Finnland, Hongkong SAR, Israel, Japan, Kanada, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Singapur und USA. GATT (1988), BISD 34th S, S. 177.

1205 Über den Verlauf der Verhandlungen vgl. BBl 1994 IV 35 1 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

nicht bedingungslos weitergegeben werden müssen, wenn nicht entsprechendes Gegenrecht gehalten wird. Das damit gewählte System der «Basisreziprozität» bzw. der «variablen Geometrie» erlaubt den Verhandlungspartnern, über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauszugehen und auf spezielle Offerten der Verhandlungspartner einzutreten. So hat zum Beispiel die EU und die Schweiz eine gegenseitige Marktöffnung für öffentliche Beschaffungsgüter beschlossen, ohne diesen Marktzutritt Dritten gewähren oder anbieten zu müssen.[1206]

1495 Das in der Uruguay-Runde revidierte GPA wurde am **15. April 1994** unterzeichnet und trat am **1. Januar 1996** anstelle des aus der Tokio-Runde stammenden Übereinkommens in Kraft **(«Agreement on Government Procurement»)**.

1496 Während der Doha-Runde wurden Verhandlungen zur Reform des GPA aufgenommen. Zwischenzeitlich hatten sich die Rahmenbedingungen verändert. Die Exportindustrie in den Industriestaaten hatte verstärkt ihr Augenmerk auf die lukrativen Beschaffungsmärkte der Entwicklungsländer geworfen, die aber noch weitgehend verschlossen waren. Es mussten also die Bemühungen verstärkt werden, durch besondere Konzessionen den Entwicklungsländern den Beitritt zum GPA schmackhaft zu machen. Zudem hatte sich das technische Umfeld grundlegend gewandelt. Der Siegeszug des Internets eröffnete dem Beschaffungswesen ganz neue Optionen. Schließlich war im weltweiten Bemühen zur verstärkten Korruptionsbekämpfung erkannt worden, dass hierbei die Beschaffungsmärkte ein zentrales Betätigungsfeld sein müssen. **Der neue Vertragstext** wurde im Dezember 2011 festgelegt, **im März 2012 angenommen und ist am 7. April 2014 in Kraft getreten (GPA 2012)**.[1207]

1497 Das GPA 2012 zählt zurzeit (Anfang 2024) insgesamt **21 Vertragspartner** (47 WTO-Mitglieder, wobei die EU mit ihren 27 Mitgliedstaaten als 1 GPA-Vertragspartner gilt). Weitere 36 WTO-Mitglieder und 4 Internationale Organisationen (IMF, ITC, OECD und UNCTAD) haben Beobachterstatus im GPA-Ausschuss und 10 Staaten befinden sich in Beitrittsverhandlungen.[1208]

2.2 Der Abkommensinhalt

1498 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen besteht aus 22 Artikeln und den Anhängen mit den Listen über die Beschaffungsstellen, die Schwellenwerte der Aufträge und die Publikationsorgane. Die Art. I und II beinhalten die Definitionen, den Anwendungsbereich und die Auftragsbewertung, Artikel III die Sicherheitsausnahmen und die Allgemeinen Ausnahmen, Artikel IV die All-

1206 Vgl. BBl 1994 IV 353 und 361 ff.

1207 Vertragstext des GPA 2012: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (Juli 2023). Diese Regelung stellte ein Novum im GATT/WTO-Recht dar, in dem zuvor primär auf Transparenz zur Korruptionsbekämpfung gesetzt wurde. So *K. Nadakavukaren Schefer* (2017), S. 229.

1208 https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm (Juli 2023).

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

gemeinen Prinzipien (insbes. Nichtdiskriminierung und Ursprungsregeln), Artikel V die Sonderstellung der Entwicklungsländer, die Artikel VII bis XVI die Vergabeverfahren, Artikel XVIII die justizförmigen Nachprüfungsverfahren und Artikel XX die (ergänzenden) Bestimmungen zur Streitbeilegung.

2.2.1 Die Zielsetzung

1499 Zum einen beabsichtigt das Abkommen, im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens einen «**wirksamen multilateralen Rahmen** von Rechten und Pflichten betreffend Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Praktiken» zu schaffen. Diese Zielsetzung soll über ein einheitliches Vergabeverfahren, eine erhöhte Markttransparenz und eine verstärkte Liberalisierung des Handels erreicht werden. Zum anderen verlangt die Vereinbarung die Durchsetzung der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigungspflicht. Schließlich geht es den Vertragspartnern auch um die Gewährleistung von Rechtssicherheit in Form eines Beschwerderechts und eines einheitlichen Streitschlichtungsverfahrens. Neu in der Präambel des GPA 2012 ist der Hinweis auf die Bedeutung transparenter und unparteiischer Verfahren als Instrument zur **Vermeidung von Interessenskonflikten und korrupten Praktiken**, wobei auch auf die einschlägigen internationalen Instrumente, insbesondere die UN-Konvention zur Bekämpfung von Korruption verwiesen wird. Die einzelnen Regierungsstellen werden weder aufgefordert noch gezwungen, ihre Käufe im Ausland zu tätigen. Das Abkommen soll lediglich allen in- und ausländischen Anbietern von und Nachfragern nach Gütern und Dienstleistungen zum staatlichen Eigenbedarf die gleichen Wettbewerbsbedingungen sichern.

Schließlich weist das GPA 2012 auf die Notwendigkeit hin, den Einsatz von elektronischen Verfahren bei Beschaffungsvorgängen zu fördern.

2.2.2 Der Anwendungsbereich

1500 Das GPA 2012 findet nach Art. II auf alle von diesem Abkommen erfassten Beschaffungsvorgänge Anwendung, unabhängig davon, ob diese auf elektronischem Weg durchgeführt werden oder nicht. Erfasst werden alle Beschaffungsvorgänge gemäß Anhang I GPA, bezogen auf Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen, durch Stellen, die in Anhang I des Abkommens namentlich aufgeführt sind. In formalrechtlicher Hinsicht fällt darunter «jede Beschaffung durch vertragliche Methoden, einschließlich Kauf oder Leasing, Miete oder Miete-Kauf, mit oder ohne Kaufoption inbegriffen eine Kombination von Waren und Dienstleistungen». Jede Vertragspartei listet in Anhang I die Zentral-, Regional- und Kommunalstellen auf, die dem Vertrag unterstellt sind, ergänzt durch die Schwellenwerte der Beschaffungsaufträge, die festlegen, ab welchem Wert die Vertragsbestimmungen gelten. Die folgende Übersicht bezieht sich auf die in Anhang I des Abkommens aufgeführten EU-Stellen und EU-Schwellenwerte.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Übersicht 21: Die EU-Beschaffungsstellen und entsprechenden Schwellenwerte

	Schwellenwert in SZR	
Annex I		
Zentrale Beschaffungsstellen 1. EG-Beschaffungsstellen: Rat der EU Kommission der EU 2. EU-Mitgliedstaaten: Länderweise Aufzählung der Bundesministerien, der nationalen Versicherungs- und Pensionskassenstellen, der nationalen Bildungsstätten	G D B	130 000 130 000 5 Mio.
Annex II		
Regionale Beschaffungsstellen: Länderweise Aufzählung der Regierungen der Bundesländer, der Provinzen usw., der Universitäten und Fachhochschulen, der Spitäler, Versorgungsanstalten, Bühnen, Orchester, Bibliotheken, Sportanlagen usw.	G D B	200 000 200 000 5 Mio.
Annex III		
Kommunale und andere öffentliche Beschaffungsstellen: Wasser- und Elektrizitätswerke, staatl. Transportunternehmen, See- und Flughäfen usw.	G D B	400 000 400 000 5 Mio.
Annex IV		
Aufzählung der vom Abkommen betroffenen Dienstleistungen: Unterhalt- und Reparaturarbeiten, Transportleistungen (ausgenommen Posttransport), Flugtransport von Personen und Gütern (ausgenommen Post), Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Bankleistungen und Investitionen, Buchprüfung, Marktforschung, Beratung, Architekturleistungen, Werbung, Gebäudereinigung, Printing usw.		
Annex V		
Aufzählung der vom Abkommen betroffenen Bauleistungen: Vorbereitungsarbeiten (Abbruch, Aushub), Hochbau (ein- und mehrstöckige Gebäude), Tiefbau (Straßen, Schienenwege, Flugplätze, Häfen), Sportanlagen, Installationen (Wasser, Elektrisch, Gas) und Schlussarbeiten (Glas-, Mal- und Verkleidungsarbeiten).		

Legende: G: Güter, D: Dienstleistungen, B: Bauleistungen.
1 SZR (Special Drawing Right, SDR) = 1,23 € bzw. 1.34 US-Dollar (Juli 2023).

Quelle: WTO: GPA/113 vom 2.4.2012 (12–1744), S. 321 ff.

Die im EU-Beispiel aufgeführten Schwellenwerte gelten auch für die übrigen europäischen Staaten und Hongkong SAR und – bis auf geringe Abweichungen – **1501**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ebenfalls für Kanada und die USA. Die wertmäßigen Abweichungen der Schwellenwerte im Bausektor sind auf die länderweise unterschiedlichen Strukturen der Baumärkte zurückzuführen. Aufgrund der Schlussbestimmungen in Art. XXIV.6 des Abkommens haben die Vertragspartner das Recht, die Listen der Beschaffungsstellen zu revidieren. Änderungen sind dem Ausschuss für das öffentliche Beschaffungswesen zur Überprüfung mitzuteilen. Der Ausschuss bemüht sich um die Aufrechterhaltung des «Gleichgewichts von Rechten und Pflichten». Art. V.3 des Abkommens erlaubt auch Abweichungen von den Listen zugunsten der Entwicklungsländer und Art. III.1 und 2 aus Gründen der Sicherheit, der öffentlichen Sittlichkeit und Ordnung sowie zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Besonders erwähnt werden in diesem Zusammenhang die Ausnahmemöglichkeiten zugunsten von Produkten, die von Menschen mit Behinderungen, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafgefangenen hergestellt werden.

1502 Bei der Berechnung des Auftragswerts darf nach Art. II.6 des Abkommens ein Beschaffungsvorgang nicht in einzelne Unteraufträge aufgeteilt werden. Auch sind alle Arten von Vergütungen, Prämien, Gebühren, Kommissionen und Zinsen einzurechnen.

2.2.3 Die Grundprinzipien des Abkommens

1503 Art. III des Abkommens handelt vom Inländer- und vom Meistbegünstigungsprinzip. Gemäß **Inländerprinzip** dürfen bei der öffentlichen Beschaffung ausländische Waren, Dienstleistungen und deren Anbieter in Bezug auf die Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Praktiken nicht ungünstiger behandelt werden als inländische Waren, Dienstleistungen und deren Anbieter. Das Inländerprinzip gilt auch für Waren und Dienstleistungen einheimischer Anbieter, die vom Ausland kontrolliert werden. Im Gegensatz zur Gleichbehandlungspflicht in den multilateralen Abkommen, die sich auf alle Vertragsparteien der WTO bezieht, beschränkt sich das Inländerprinzip in den plurilateralen Abkommen nur auf die Vertragsparteien des Übereinkommens.

1504 Diese Ausschließlichkeit verdeutlicht Art. V.2 der Vereinbarung mit der Aufforderung, die Vorteile des Übereinkommens auch Anbietern in den am wenigsten entwickelten Ländern, «die nicht Vertragspartner sind», zu gewähren. Im Umkehrschluss besagt diese Aufforderung, dass den anderen WTO-Mitgliedern, die dem öffentlichen Beschaffungsabkommen nicht angehören, diese Vorteile nicht zu gewähren sind.

1505 Grundsätzlich die gleiche Rechtslage besteht für die **Meistbegünstigungspflicht**. Art. IV.1(b) des Abkommens verlangt von den Parteien, alle anderen Vertragspartner gleichzubehandeln, wobei unter «anderen Vertragsparteien» die Signatarstaaten des Abkommens gemeint sind. Bei der Meistbegünstigungspflicht geht das Abkommen weniger weit als beim Inländerprinzip. Den Vertragsparteien

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

steht das Recht zu, Partnern des Abkommens die Meistbegünstigung zu verweigern, falls sie die von den Partnern eingeräumten Begünstigungen als «zu leicht» befinden. Die gewährten Vorbehalte sind in eine Liste aufzunehmen und in Anhang I zum Abkommen unter den «General notes and derogations from the provisions of Art. IV» zu veröffentlichen. Ohne diese Ausnahmemöglichkeiten – unter den Bezeichnungen «Basisreziprozität» oder «System der variablen Geometrie» bekannt – wäre das Abkommen offensichtlich nicht zustande gekommen. Beispiele solcher Ausnahmen finden sich bei fast allen Vertragspartnerstaaten. So nimmt zum Beispiel Österreich die Beschaffung für die Elektrizitätswirtschaft von der Meistbegünstigung gegenüber Hongkong SAR, Japan, Kanada und USA aus.[1209] Auch Südkorea zeigt sich nicht bereit, im Schienen- und Flugverkehr sowie im städtischen Transportwesen Zugeständnisse an die Mitgliedstaaten der EU, Norwegen und die Schweiz zu machen, solange diese Länder nicht zu angemessenen Gegenleistungen bereit sind.[1210] Eine besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer gemäß Art. V GPA soll deren Integration in das internationale öffentliche Beschaffungswesen erleichtern.

2.2.4 Die Vergabeverfahren

Die Art. VII bis XVI GPA enthalten detaillierte Angaben zur Durchführung effi- **1506**
zienter und auf die Grundsätze des Abkommens (Inländer- und Meistbegünstigungsprinzip) abgestimmter Vergabeverfahren. Die Vereinbarung unterscheidet zwischen dem offenen, dem selektiven und dem freihändigen Verfahren.

- ***Das offene Verfahren:*** Jeder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen hat das Recht und die Möglichkeit, eine Offerte einzureichen.
- ***Das selektive (nicht offene) Verfahren:*** Den Beschaffungsstellen steht nach Art. IX.4 des GPA das Recht zu, anstelle des offenen das selektive Verfahren anzuwenden, wenn dadurch eine rationellere Durchführung des Vergabeverfahrens erzielt werden kann.
- ***Das freihändige Verfahren:*** Nach Art. XIII GPA darf das freihändige Verfahren angewandt werden, wenn bei einem offenen oder selektiven Verfahren keine Angebote eingereicht wurden. Ebenso kann es eingesetzt werden, wenn die eingereichten Offerten aufeinander abgestimmt waren, nicht den Anforderungen der Ausschreibung entsprachen oder die Teilnahmebedingungen des Abkommens nicht erfüllten. Die freihändige Vergabe ist auch erlaubt, wenn bei Kunstwerken, aus Gründen des Schutzes ausschließlicher Rechte (z.B. Patent- und Urheberrechte) oder bei fehlendem Wettbewerb aus technischen Gründen die Waren oder Dienstleistungen «nur von einem bestimmten Anbieter geliefert werden können und es keine angemessene Alternative oder keine Ersatzware gibt». Die freihändige Vergabe von Aufträgen kann sich fer-

1209 GATT Doc. GPR/74/Add. 1, S. 9.
1210 GATT Doc. GPR/74/Add. 8, S. 15.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ner auch auf folgende Güter und Dienstleistungen beziehen: auf den Ersatz von bereits gelieferten Waren oder auf die Ergänzung oder Erweiterung bestehender Anlagen, auf Prototypen und Erstanfertigungen eines bestimmten Forschungsauftrags, auf Bauleistungen, die im Erstauftrag nicht enthalten waren und aufgrund einer unvorhergesehenen Entwicklung benötigt werden, auf Bauleistungen im Sinne einer Wiederholung ähnlicher Leistungen oder auf Produkte der Warenbörse.

1507 Im offenen und selektiven Vergabeverfahren nehmen die Beschaffungsstellen eine vorgängige leistungsorientierte Auswahl der Anbieter vor. Das Qualifikationsverfahren hat nach Art. VIII des Abkommens unter anderem folgende Bedingungen zu erfüllen: (1) Das Verfahren darf nicht in einer Form durchgeführt werden, die zwischen ausländischen Anbietern oder zwischen in- und ausländischen Anbietern eine Diskriminierung zulässt. (2) Den Interessenten muss eine Frist von mindestens 25 Tagen (bei nachgewiesener Dringlichkeit reduzierbar auf 10 Tage) ab Veröffentlichung der Ausschreibung eingeräumt werden.

1508 Auf der Grundlage von Art. VII GPA haben die Beschaffungsstellen jede geplante Beschaffung in den entsprechenden Publikationsorganen gemäß Anhang III des Abkommens zu veröffentlichen. Die Bekanntmachung hat nach Art. VII.2 des GPA 2012 zu enthalten: die Beschreibung der nachgefragten Ware oder Dienstleistung, die Art und die Menge der zu liefernden Waren oder Dienstleistungen, die Optionen für zusätzliche Mengen, den Zeitpunkt der Ausübung von möglichen Optionen, den Hinweis auf die Art des Auftragsverfahrens (offenes oder selektives Verfahren), die Fristen der Offerteneingabe und die vorgesehenen Waren- und Dienstleistungslieferungen, die Adresse der Beschaffungsstelle und der Offerteneingabe, die Sprache, in der die Offerten einzureichen sind, die wirtschaftlichen und technischen Anforderungen, die Klärung der finanziellen Garantien, die Kosten der Vergabeunterlagen usw. Die Fristen von Angeboten und Lieferungen sind nach Art. XI.1 GPA so zu bemessen, dass es sowohl ausländischen als auch inländischen Anbietern möglich ist, unter Berücksichtigung der Natur und der Komplexität der Ausschreibung Angebote einzureichen. Bei offenen und selektiven Verfahren darf die Frist für die Entgegennahme der Angebote nicht unter 40 Tagen liegen. Ausnahmen sind bei einer Wiederholung der Ausschreibung möglich.

1509 Bei nicht offenen Verfahren läuft ab der Bekanntgabe der Ausschreibung eine fünfundzwanzigtägige Vorfrist (im Dringlichkeitsfall reduzierbar auf 10 Tage), in der Bieter bei der Beschaffungsstelle eine Einladung beantragen können. Die Mindestfrist kann auf bis zu zehn Tage reduziert werden, wenn zumindest 40 Tage vor der «Aufforderung zur Teilnahme» eine Vorabnotiz mit den wesentlichen Elementen der Ausschreibung veröffentlicht wird.[1211] Die Mindestfrist reduziert sich auf fünf Tage im Falle einer elektronischen Ausschreibung.[1212]

[1211] Art. XI.4 GPA 2012.

[1212] Art. XI.5 GPA 2012.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2.2.5 Der Zuschlag des Auftrags

Die Art. XIV und XV GPA 2012 regeln die Einreichung, die Entgegennahme und die Öffnung des Angebots sowie den Zuschlag des Auftrags. **Art. XIV GPA** sieht explizit die **elektronischen Vergabeverfahren** vor, für welche besondere Transparenzkriterien gelten. Die Angebote sind gemäß Art. XIV.4 GPA schriftlich einzureichen und haben alle erforderlichen Angaben über die Ausgestaltung des angebotenen Guts oder der offerierten Dienstleistung sowie den Preis zu enthalten. Der Offerte ist die Erklärung beizulegen, dass der Anbieter mit den in der Ausschreibung vorgegebenen Bedingungen einverstanden ist. Die Entgegennahme und die Öffnung der Angebote sind in einer Form vorzunehmen, die mit dem Inländer- und Meistbegünstigungsprinzip in Einklang steht. Haben die Anbieter die Möglichkeit, in der Zeit zwischen Öffnung der Angebote und der Zuschlagserteilung unbeabsichtigte Formfehler zu korrigieren, darf dies nicht zu diskriminierenden Praktiken führen. **1510**

Für den **Zuschlag** sind **zwei Kriterien** von Bedeutung: der **Preis** und die **nicht geldwertmäßigen Aspekte** wie Qualität, Wirtschaftlichkeit, Lieferfristen, Garantie- und Ersatzleistungen, Unterhalt, Umweltverträglichkeit, Design usw. Das Abkommen verlangt, dass die nicht preislichen Beurteilungskriterien vollumfänglich ausgeschrieben werden und den Antragstellern bekannt sind. Ergeben sich im Verlauf der Überprüfung der Angebote Änderungen bei den Beurteilungskriterien, sind diese bekannt zu geben. Den Zuschlag erhält nach Art. XV.5 GPA jener Anbieter, «von dem feststeht, dass er voll in der Lage ist, den Auftrag zu erfüllen, und dessen Angebot – gleich, ob es sich um in- oder ausländische Waren und Dienstleistungen handelt – entweder das billigste ist (XV.5(b)) oder anhand der spezifischen Bewertungskriterien in den Bekanntmachungen oder den Vergabeunterlagen als das günstigste beurteilt wird» (XV.5(a)). Es ist durchaus möglich, dass zwischen den Anbietern und den Beschaffungsstellen Verhandlungen geführt werden, um Stärken und Schwächen der Angebote ausloten zu können. Derartige Verhandlungen setzen aber voraus, dass sie in der Ausschreibung bekannt gegeben wurden oder dass kein Angebot den spezifischen Bewertungskriterien entspricht. Die Verhandlungen sind so zu führen, dass die Vertraulichkeit der Daten gewahrt bleibt und einzelne Anbieter weder bevorzugt noch benachteiligt werden. **1511**

2.2.6 Das Verbot von Kompensationsgeschäften

Art. IV.6 GPA 2012 verlangt von den öffentlichen Stellen, bei der Beurteilung und bei der Vergabe von Angeboten **Kompensationsgeschäfte weder zu erzwingen noch anzustreben** oder in Betracht zu ziehen. Bei Kompensationsgeschäften im öffentlichen Beschaffungswesen handelt es sich gemäß Art. I.1 GPA um Bedingungen oder Verpflichtungen, welche die heimische Entwicklung fördern oder die Zahlungsbilanz einer Partei verbessern, wie beispielsweise «Vorschriften bezüglich nationaler Rohstoffanteile (‹domestic content›), Lizenzerteilung für **1512**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Technologie, Investitionsvorschriften, Ausgleichshandel oder ähnlichen Anforderungen die lokale Entwicklung zu fördern oder Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu beheben».

1513 Vom Verbot für Kompensationsgeschäfte sind die Entwicklungsländer ausgenommen (Art. V.3(b)). Treten Drittweltstaaten dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen bei, dürfen sie «auf der Grundlage ihrer Entwicklungsbedürfnisse» Kompensationsgeschäfte aushandeln. Dabei geht es um zeitlich befristete Maßnahmen, deren Umfang in den Länderlisten in Anhang I des Abkommens anzuführen ist.

2.2.7 Der Rechtsschutz

1514 Die **justizförmige Nachprüfungsverfahren (Art. XVIII)** und die **zwischenstaatliche Streitbeilegung (Art. XXII)** garantieren Rechtsstaatlichkeit und Rechtsschutz im Verfahren.

Die Parteien müssen justizförmige Nachprüfungsverfahren garantieren, die allen Bietern offen stehen müssen und die «zügig, wirksam, transparent und nichtdiskriminierend» vonstattengehen müssen. Auf dieser Grundlage sollen Verstöße gegen das GPA direkt (falls das GPA in der jeweiligen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar ist) oder indirekt über die Umsetzungsmaßnahmen (falls eine solche unmittelbare Anwendbarkeit nicht gegeben ist) einer gerichtlichen oder quasigerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können. Dabei müssen auch einstweilige Maßnahmen vorgesehen sein (Art. XVIII:7 a).

Diese Instanzen müssen auch Wiedergutmachung anordnen oder Schadenersatz zusprechen können, wobei dieser Anspruch jedoch auf das negative Interesse beschränkt werden kann (Art. XVIII:7 b). Dieser zuletzt genannte Umstand stößt auf Kritik, da ein solcher Schadenersatzanspruch regelmäßig sehr gering ausfällt.

1515 Für zwischenstaatliche Streitfälle aus dem GPA kommt grundsätzlich das DSU zur Anwendung (Art. XX), jedoch mit der Ausnahme, dass hier die bereichsübergreifenden Entschädigungsmaßnahmen (cross-retaliation) nicht greifen.

3 Die Notwendigkeit weiterer Verhandlungen

1516 Es ist eine paradoxe Situation, dass diejenigen Regierungen, die im GATT und in der WTO seit jeher für den Abbau von Handelshemmnissen eintreten, das öffentliche Beschaffungswesen – die Käufe von Gütern und Dienstleistungen zur Deckung ihres Eigenbedarfs – von der Marktöffnung und der Handelsliberalisierung ausnehmen. Wie kommt es zu dieser Situation und werden diese Probleme angegangen?

1517 Die landeseigene Industrie und das einheimische Gewerbe üben Druck auf die öffentlichen Beschaffungsstellen aus, um sich vor der ausländischen Konkurrenz

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

zu schützen. Und weil die Regierungen ihren Parteien und Wählern verpflichtet sind und in der Regel wiedergewählt werden möchten, geben sie dem Druck der «Pressure groups» nach. In den ersten Jahrzehnten des GATT war die öffentliche Beschaffung gemäß Art. III.8(a) und Art. XVII.2 GATT vom Inländerprinzip und der Meistbegünstigungspflicht völlig ausgenommen. Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 1980 brachte eine erste Öffnung des staatlichen Beschaffungsmarkts. Diese Öffnung beschränkte sich auf die Einkäufe der Zentralregierungen (ohne regionale und kommunale Beschaffungsstellen), auf den Handel mit Gütern (ohne Einbezug der Dienstleistungen), auf den Handelswert von über einer Schwelle von 150 000 SZR und auf insgesamt 13 Industrie-Vertragspartner (einschließlich der damaligen EG-Mitgliedstaaten).

1518 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von **1996** bewirkte eine im Vergleich zur bisherigen Regelung **enorme Ausweitung**. In Ergänzung zur Beschaffung der Zentralregierungen sind **neu auch die Einkäufe der regionalen und kommunalen Stellen** und in einigen Fällen auch diejenigen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften dem Abkommen unterstellt worden. Überdies reicht das Abkommen von 1996 über den Güterhandel hinaus und erfasst **ebenso den Handel mit Dienst- und Bauleistungen**. Die Schwellenwerte für die Anwendung des Beschaffungsabkommens 1996 wurden zudem erheblich gesenkt. Dieser Weg wurde im GPA 2012 fortgeführt.

1519 Der Anwendungsbereich ist mit der Aufnahme zusätzlicher Beschaffungsstellen (über 200 zusätzliche Stellen), für die das GPA zur Anwendung kommt, erheblich erweitert worden. Nunmehr sind auch **elektronische Vergabeverfahren möglich**, was einem dringenden technischen Reformbedarf Rechnung getragen hat. Angesichts der technischen Neuerungen erhielten die Vertragsparteien zudem die Möglichkeit, die Fristen zu verkürzen, wodurch eine beschleunigte Vergabe und eine Verkürzung der Verwaltungswege erreicht wurde. Den Entwicklungsländern sind zudem erleichterte Beitrittsbedingungen eingeräumt worden, wobei in den letzten Jahren jedoch Zweifel aufgekommen sind, ob diese Erleichterungen ausreichen, um die Dritte Welt im Hinblick auf eine Teilnahme am Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen umzustimmen.

1520 Im Zusammenhang mit dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen mag der Hinweis interessant sein, dass Art. IV.4(c) GPA einer der wenigen, wenn nicht der einzige Hinweis im Rahmen der WTO-Vertragsbestimmungen ist, der in der Neuordnung des Welthandels ein Mittel zur **Bekämpfung der Korruption** sieht: *«A procuring entity shall conduct covered procurement in a transparent and impartial manner that […] prevents corrupt practices.»*

1521 Klargestellt wurde im Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zudem, dass die Ausschreibung auch die **Beachtung von Umweltschutzkriterien** verlangen kann.[1213] Ob darüber hinaus zusätzlich Sozialkriterien und sons-

[1213] Art. X.6 GPA 2012: «For greater certainty, a Party, including its procuring entities, may, in accordance with this Article, prepare, adopt or apply, technical specifications

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tige – bisher als vergabefremde Kriterien bezeichnete – Aspekte berücksichtigt werden, muss die weitere Praxis bei der Anwendung des GPA 2012 weisen (die Möglichkeit der Berücksichtigung von Sozialkriterien befürworten *Weiß/Ohler/Bungenberg*, 2022, 1067).

1522 Immer wieder wird die **Überführung** des plurilateralen GPA **in ein multilaterales WTO-Abkommen diskutiert**: Die Pflicht der Marktöffnung soll sich nicht nur auf einige wenige Industriestaaten und wirtschaftlich stark fortgeschrittene Handelspartner beschränken, sondern sämtliche Mitglieder der WTO verpflichten.[1214] Die Zeit dazu scheint gegenwärtig nicht reif zu sein, doch kann das GPA 2012, das weitere wichtige Beschaffungsmärkte zu öffnen bestrebt ist, als Schritt in diese Richtung gewertet werden.

Im Bereich der **EU** fällt das öffentliche Beschaffungswesen in die ausschließliche Zuständigkeit gemäß der Handelspolitik nach Art. 207 AEUV. Die EU verfügt damit über die Kompetenz, bilateral oder regional (**«Megaregionals»**, siehe Hilpold, 2019, S. 58) weitere Abkommen zur Öffnung der Beschaffungsmärkte zu schließen. Mittlerweise besteht bereits ein **großes Netzwerk** solcher Abkommen.[1215] Die Beschaffungsmärkte eröffnen großes wirtschaftliches Potential über diese Abkommen. Aufgrund des beschränkten Ratifikationsstandes des GPA 2012 werden dabei vielfach auch völlig neue Marktöffnungsregeln geschaffen, die eine «tiefe Integration», weit über den WTO-Rahmen ermöglichen. Darunter **leidet allerdings die Transparenz** des für die EU geltenden Gesamtrahmens der Marktöffnung.

to promote the conservation of natural resources or protect the environment.» Siehe auch Art. X.9, auf dessen Grundlage die Vergabe-Unterlagen auf Umwelteigenschaften («environmental characteristics») abstellen können.

1214 Als weiterführende Literatur zum öffentlichen Beschaffungswesen sind u.a. zu erwähnen: *A. Blank/G. Marceau* (1996); *G. Kunnert*, (1998); *P. Trepte*, (2005); *S. Arrowsmith*, (2014); *A. Sanchez-Graells*, (2015).

1215 Für einen Überblick über diese speziellen, regionalen Marktöffnungsregeln vgl. *M. Bungenberg/F. Weiss (*2022), S. 308 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Ausblick

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Literatur: *G. Haberler*, Der internationale Handel, Springer: Berlin 1933; *P. Hilpold*, Die Fortentwicklung der WTO-Ordnung, in: 44 RIW 2/1998, S. 90–101; *J. Baghwati*, Termites in the Trading System, OUP: Oxford 2008; *R. Senti*, Regionale Freihandelsabkommen, *P. Hilpold*, Die EU im GATT/WTO-System, Nomos et al.: Baden-Baden et al, 4. Aufl. 2019; BWV/Dike: Berlin/Zürich 2013

Seit Menschengedenken schließen Völker und Staaten Handelsverträge miteinander ab, zum Schutz ihrer Kaufleute, zur Sicherung der Handelswege, zur Teilnahme an ausländischen Messen oder zur Schaffung regionaler Zollordnungen. In der Regel handelte es sich um bilaterale Verträge oder die Schaffung einer regionalen Zollvereinbarung zwischen Nachbarstaaten (wie z.B. dem Deutschen Zollverein). Im Gegensatz zur früheren Integrationspolitik kommt nach dem Zweiten Weltkrieg Ende der 1940er Jahre die Idee auf, eine Handelsordnung zu schaffen, an der Länder rund um die Welt teilnehmen. Der Vorschlag erfolgte in der Absicht und Hoffnung, in gemeinsamer Zusammenarbeit einen Rückfall in die Weltwirtschaftskrise der Dreißigerjahre zu verhindern, die vom Krieg zerstörte Weltwirtschaft aufzubauen, das Gewerbe und die Industrie auf die arbeitsteilige Produktion, die neuen Kommunikations- und Transportmöglichkeiten auszurichten sowie die aus dem Krieg zurückkehrenden Wehrkräfte wieder in den zivilen Arbeitsprozess zu integrieren. **1523**

Am 30. Oktober 1947 unterzeichneten 23 Staaten, die USA, Großbritannien und weitere europäische Staaten, Au-stralien, Indien und mehrere lateinamerikanische Staaten, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das am 1. Januar 1948 provisorisch in Kraft trat. 20 Jahre später beteiligten sich 70 Partner am GATT. Heute bilden das GATT, zusammen mit dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) und dem Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) die 1995 in Kraft getreten Welthandelsorganisation (WTO), der heute 164 Länder und «gesonderte Zollgebiete» angehören. **1524**

Das Verdienst des GATT ist nicht der Zollabbau an sich, sondern die Tatsache, dass in Folge immer zahlreicherer Handelsabkommen nicht neue Zolldifferenzen zwischen den Abkommenspartnern und Drittstaaten entstehen. Der über Jahrzehnte anhaltende Zollabbau hat die Befürchtungen, die Freihandelsabkommen seien «the seeds of the destruction of the GATT» *(John G. Crawford)* und würden das GATT aushöhlen und zum Einsturz bringen *(Jagdish Bhagwati)* entschärft. Eine weitere wichtige Wegmarke der GATT-Geschichte war der 1971 getroffene Entscheid der Industriestaaten, den Entwicklungsländern unbefristete Handelspräferenzen zu gewähren. Auch ist es Mitte der 1990er Jahre gelungen, in Ergänzung zum Warenhandel den Handel mit Dienstleistungen und den Bereich der geistigen Eigentumsrechte in separaten Verträgen in die neu geschaffene Welthandelsorganisation (WTO) einzubringen. Keinen Erfolg verzeichnete das GATT im Hinblick auf eine Neuordnung der internationalen Investitionen. Die in der Havanna-Charta 1948 vorgesehenen Investitionsbestimmungen (Art. 12) sind nach dem Nichtinkrafttreten der Charta nicht ins GATT übernommen worden. Indes- **1525**

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sen funktionieren die ab 1960 außerhalb des GATT und der WTO abgeschlossenen zwischenstaatlichen Investitions- bzw. Investitionsschutzabkommen gut und bedürfen keiner Neuorganisation.

1526 Handelspolitisch sehr erfolgreich war das GATT in den ersten zwanzig Jahren. In gemeinsamen Verhandlungen, insbesondere in der Kennedy-Runde 1964–67, gelang es den damaligen Vertragspartnern, die Zölle auf gewerblichen und industriellen Handelsgütern von durchschnittlich 40 Prozent auf knapp 5 Prozent abzubauen. Keinen Zollabbau erfuhren lediglich die Produktgruppen Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren sowie der Handel mit Agrargütern und Lebensmitteln.

1527 Anlass zu Kritik an der geltenden Welthandelsordnung geben seit jeher die zwischenstaatlichen Integrationsabkommen. Beim Inkrafttreten des GATT Anfang 1948 erlaubte das GATT die Schaffung von Zollunionen. Freihandelsabkommen waren nicht zugelassen. In der ersten GATT-Revision im März 1948 wurde jedoch den Partnern das Recht zugestanden, auch Freihandelsabkommen abzuschließen (Revision von Art. XXIV GATT). Heute stehen mehrere hundert Freihandelsabkommen in Kraft. Der australische Ökonom *John G. Crawford* hielt seinerzeit in seiner Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit fest, das GATT habe mit dieser Erlaubnis «sawed the seeds of the destruction of the GATT». Und der Ökonom *Jagdish Bhagwati* bezeichnete noch vor gut 10 Jahren die Freihandelsabkommen als Termiten, die das GATT aushöhlen und als Wrack zurücklassen.

1528 Trotz dieser Befürchtungen hat das GATT bzw. die WTO in den letzten Jahrzehnten nicht an Bedeutung verloren. Geändert hat sich das Marktmachtverhältnis zwischen WTO und Freihandelsabkommen. Aber wie mit dem Abbau der Zölle im Rahmen der WTO die Freihandelsabkommen an Attraktivität verloren haben, so ist für zollfreie Länder auch die WTO nicht mehr so interessant wie früher, es sei denn, in Ergänzung zum Zollabbau könnten in Zukunft auch die nichttarifären Handelshemmnisse überwunden werden. Mit dem Entstehen von Freihandels-Blöcken (*«Hub and Spoke-Politik»* der USA, EU und EFTA) erschwert sich zudem die Kooperationsarbeit in der WTO. Das Schicksal der WTO in den nächsten Jahren und Jahrzehnten wird davon abhängen, in welchem Maße es der WTO gelingen wird, in Ergänzung zum erfolgten Zollabbau auch die nichttarifären Handelshemmnisse abzubauen.

1529 Die Gefahr ist groß, dass sich das Sekretariat der WTO in ein Weltstatistik-Amt wandelt, das alle zwei Jahre eine mehrtausendköpfige Ministerkonferenz durchführt, mit dem Ergebnis, das Zielbewusstsein zu stärken.

1530 In den 1990er Jahren erfolgte eine Neuausrichtung der Welthandelsordnung, indem im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), in Ergänzung zum GATT, das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS) und das Abkommen über handelsrelevante Aspekte der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) in Kraft traten. Gleichzeitig entstanden neben den Hauptverträgen im Verlauf der Zeit zusätzli-

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

che Abkommen über den Handel mit Agrarprodukten, über technische Handelshemmnisse, Antidumping, Subventionen usw. In diesem Zusammenhang wird von *«Mega-Regionals»* oder von *«Deep and Comprehensive Free Trade Agreements»* gesprochen.[1216]

1531 Im letzten halben Jahrhundert ist es im Rahmen des GATT und der WTO gelungen, die seinerzeitigen Zollbelastungen auf gewerblichen und industriellen Handelsgütern von durchschnittlich über 40 Prozent aufzuheben oder auf unter 5 Prozent des Warenwerts abzubauen. Ein weiteres Verdienst der GATT/WTO-Verhandlungen ist die Beseitigung der sogenannten «Selbstbeschränkungsabkommen». Noch in den 1970er-Jahren war schätzungsweise ein Zehntel des Welthandels (vor allem im Agrar- und Rohproduktebereich) bilateral eingeschränkt.[1217] Ein handelspolitischer Erfolg der Uruguay-Runde ist drittens die Ausweitung des Freihandelssystems auf die grenzüberschreitenden Dienstleistungen und das geistige Eigentumsrecht (Urheberrecht, Marken, Muster und Patente). Einen besonders wertvollen Beitrag zur Entwicklung und Befriedung des Welthandels leistet die Welthandelsordnung seit je über die Streitschlichtung. In mehreren Hundert Fällen ist es dem GATT und ab 1995 der WTO gelungen, Differenzen zwischen Handelspartnern des GATT bzw. der WTO auszuräumen.

1532 Der erste Teil des Schlusskapitels zeigt ansatzweise, welche handelspolitischen Probleme zurzeit in der WTO noch anstehen.[1218] Der zweite Teil schließt mit einigen offenen Fragen.

1 Aktuelle Probleme

1533 Ein Problem, das bereits das GATT und heute in zunehmendem Maße die WTO beschäftigt, ist die regionale Integration. Das ursprüngliche GATT vom 1. Januar 1948 erlaubte seinen Vertragspartnern, unter bestimmten Voraussetzungen Zollunionen zu schaffen (mit freiem Binnenhandel und gemeinsamem Außenzolltarif). In der ersten Revision des GATT im März 1948 entschieden die Vertragspartner, die regionale Integrations-Erlaubnis auf die Zollgemeinschaft auszuweiten (mit freiem Binnenhandel für Ursprungsprodukte und individuellen Außenzolltarifen). Waren es in den ersten GATT-Jahren einige wenige regionale Zusammenschlüsse (z.B. EWG und EFTA), stehen heute über 400 Abkommen in Kraft. Alle WTO-Mitglieder haben in den letzten Jahren mehrere Freihandelsverträge abgeschlossen. Weil die Zoll-Zugeständnisse innerhalb der Abkommen nicht auf sämtliche WTO-Mitglieder Ausgeweitet werden, stellen die Freihandelsabkom-

1216 Vgl. *P. Hilpold* (2019), S. 59.

1217 Ohne Selbstbeschränkungsabkommen wäre der Handel mit den von den Abkommen erfassten Gütern noch höher gewesen.

1218 Die gewählte Reihenfolge der Themen weist nicht auf deren Bedeutung hin. Je nach Land und Branche wandelt sich deren «Gewicht».

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

men die Grundprinzipien der WTO, die Meistbegünstigung und die Inlandgleichbehandlung, mehr und mehr infrage. *Jagdish Bhagwati* vergleicht in seiner Veröffentlichung von 2008 *«Termites in the Trading System»* die Freihandelsabkommen mit Termiten, welche die Welthandelsordnung Aushöhlen und letztlich als hoffnungsloses Wrack zurücklassen.[1219]

1534 Die WTO-Minister sind sich der Integrations-Problematik seit jeher bewusst. Bereits in ihrer ersten Konferenz (Singapur 1996) hielten sie fest: *«We reaffirm the primacy of the multilateral trading system […].»*[1220] Das WTO-Sekretariat in Genf ist jedoch trotz der in den letzten Jahren revidierten Notifizierungsvorgaben[1221] nicht in der Lage, das Entstehen der Freihandelsabkommen zu überprüfen und zu kontrollieren, weil die einzelnen WTO-Mitglieder die Anmeldevorschriften nicht einhalten. In der Regel werden heute die Freihandelsabkommen sowohl im Güter- wie im Dienstleistungshandel erst wenige Tage vor und in der Regel erst nach dem Inkrafttreten der Abkommen der WTO zur Überprüfung gemeldet. Im Güterhandel sind gut 70 und im Dienstleistungshandel ca. 80 Prozent der Abkommen nach dem Inkrafttreten der WTO notifiziert worden.[1222] Die Gefahr ist groß, dass die handelspolitische Bedeutung der WTO künftig in dem Maße abnimmt, wie die regionalen Freihandelsabkommen an Macht zunehmen.

1535 Probleme schafft der WTO seit jeher der Handel mit Agrarprodukten. Bereits in den 1980er-Jahren haben die Minister der GATT-Partner festgehalten, *«[…] there is an urgent need to find lasting solutions to the problems of trade in agricultural products […].»*[1223] Die Ministererklärung von Punta del Este vom 20. September 1986 hat diese Zielsetzung aufgenommen und festgehalten: *«Die Verhandlungspartner kommen überein, dass es dringend notwendig ist, eine größere Disziplin und Vorhersehbarkeit im Welthandel mit Agrarerzeugnissen herbeizuführen, und zwar durch Korrektur und Verhütung von Beschränkungen und Verzerrungen einschließlich solcher im Zusammenhang mit strukturbedingten Überschüssen, um Ungewissheit, Ungleichgewichte und Instabilität auf den Weltagrarmärkten zu verringern.»* Im Sinne dieser Vorgabe entstand in der Uruguay-Runde das Agrarabkommen, das im Rahmen des WTO-Vertragswerks am 1. Juni 1995 in Kraft trat. Im Bewusstsein, dass das Agrarabkommen zwar viele Probleme anspricht, aber noch keine definitive Regelung der Agrar-Handelsprobleme beinhaltet, verlangen Art. 1(f), Art. 13 und Art. 20 des Agrarabkommens, die Verhandlungen je nach Sachbereich nach sechs oder neun Jahren nach Inkrafttreten der WTO fortzuführen. Im Jahr 2001 sind die Agrarverhandlungen in die Doha-Runde

1219 J. Bhagwati (2008).

1220 WTO, Singapore Ministerial Declaration, 13.12.1096, Ziff. 7, in: WTO, WT/MIN/(96)DEC.

1221 Vgl. https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/timeline_e.doc (Juli 2017).

1222 Zum Zeitvergleich zwischen Notifizierung und Inkrafttreten der regionalen Abkommen vgl. *R. Senti* (2013), S. 137 ff.

1223 GATT (1983), BISD 29th S, S. 16.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

eingegangen. In der WTO-Ministerkonferenz von Nairobi 2015 kam mit dem Abbau der Exportsubventionen ein erster Agrarbeschluss zustande.[1224]

1536 In den letzten Jahren hat in der Doha-Runde auch eine breite Diskussion über den Handel mit grenzüberschreitenden Dienstleistungen stattgefunden. Aber den Dienstleistungshandel im Hinblick auf Marktöffnung und Handelsliberalisierung auf einen «gemeinsamen Nenner» zu bringen, hat sich als außerordentlich schwierig erwiesen. In der Regel kann der Dienstleistungshandel – im Gegensatz zum Warenhandel – nicht über die Beseitigung von Grenzabgaben und nichttarifären Handelshemmnissen an der Grenze liberalisiert werden. Die Handelshemmnisse der Dienstleistungen befinden sich «hinter der Grenze», beispielsweise in Form unterschiedlicher Arbeitsbestimmungen für in- und ausländische Arbeitskräfte, der länderweise differenzierten Anerkennung von Berufs- und Studienabschlüsse, diskriminierender Zulassungserfordernissen im technischen Bereich sowie abweichender Finanz- und Investitionsvorgaben. Das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS) hat die Grundlagen eines gemeinsamen Markts geschaffen und verlangt in Art. XIX GATS, weitere Verhandlungen zu führen, «die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Abkommens beginnen und danach regelmässig einberufen werden sollen, um schrittweise einen höheren Stand der Liberalisierung zu erreichen». In diesem Sinne hat die Doha-Runde die Dienstleistungsverhandlungen im Jahr 2001 aufgenommen. Im Jahr 2012, wie die WTO-Verhandlungen ins Stocken geraten sind, haben einige WTO-Mitglieder die Dienstleistungsfragen aus der Doha-Runde auf die plurilaterale Ebene verschoben. Letztlich blieben aber auch die Verhandlungen über das TISA erfolglos.[1225]

1537 Die WTO ist als ein in sich abgeschlossenes Vertragswerk konzipiert worden, obwohl es 1994 unfertig, mit einem «Built-in-Mechanismus» in die Welt gesetzt worden ist.[1226] Dieser «Built-in-Mechanismus» hätte nach den damaligen Vorstellungen eine Vervollständigung im Zeitraum einiger weniger Jahre ermöglichen sollen. Tatsächlich haben sich in der Folgezeit aber immer weitere Gräben aufgetan. Der Enthusiasmus der frühen 1990er-Jahre war bald verflogen und die zentrifugalen Kräfte bekamen – in einem stark erweiterten Mitgliederkreis – die Oberhand. Nunmehr stellt sich das WTO-Vertragswerk als eine Vielzahl von Einzelabkommen im Werden (oder auch im halb fertigen Stillstand) dar.

1224 Ob und in welchem Ausmaße die einzelnen WTO-Mitglieder ihre bisherigen Agrar-Exportsubventionen tatsächlich abbauen werden oder bloß deren «kreative Verbuchung» ändern, steht noch offen. Vgl. NZZ vom 1.10.2016, S. 33.

1225 An dieser Stelle ist auch auf die Verhandlungen in der Bali- und Nairobi-Konferenz über die Gewährung von «Dienstleistungs-Waivers» zugunsten der Entwicklungsländer hinzuweisen: WTO (2016), Annual Report 2016, Genf, S. 74 ff.

1226 Vgl. *P. Hilpold* (1998). Eine Auflistung des aktuellen Diskussionsstands findet sich in: WTO (2016), Annual Report 2016, Genf, S. 53–99.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

2 Offene Fragen

1538 Ungeachtet der Erfolgsgeschichte des GATT und der WTO bleiben zum Abschluss einige Fragen offen.

1539 Eine erste Frage bezieht sich auf das in dieser Veröffentlichung schon mehrmals angesprochene Konkurrenzverhältnis zwischen GATT/WTO und den regionalen Integrationsabkommen. Mit dem seinerzeitigen Zugeständnis der Welthandelsordnung, unter bestimmten Voraussetzungen über regionale Freihandelsabkommen das Prinzip der Meistbegünstigung missachten zu dürfen, hat sich GATT/WTO über weite Strecken selber infrage gestellt. Seit Jahren ist die WTO nicht in der Lage, das Entstehen und die Weiterentwicklung der regionalen Freihandelsabkommen zu kontrollieren und zu bestimmen. Von den zurzeit rund 400 geltenden Integrationsabkommen wurde allein die Zollunion Tschechien–Slowakei im Jahr 1994 vom GATT abschließend beurteilt. Vor diesem Hintergrund stellt sich gegenwärtig die Frage, ob die künftige Welthandelsordnung ihres multilateralen Charakters verlustig geht und durch eine Ordnung der regionalen Integrationsabkommen ersetzt wird.

1540 Offen ist auch die Frage nach den Verhandlungsmethoden innerhalb der WTO. Soll die WTO in ihren Verhandlungen die Prinzipien des *«single undertaking»* und der «einheitlichen Geschwindigkeit» weiterhin aufrechterhalten? Die Methode des *«single undertaking»* besagt, dass einzelne Themenbereiche nur abschließend behandelt werden können, wenn gleichzeitig in allen anderen Teilbereichen ebenfalls Einvernehmen herrscht. Das heißt beispielsweise, solange in einer Verhandlung die Agrardifferenzen nicht beigelegt sind, können auch die Bücher der Güter- und Dienstleistungsverhandlungen nicht geschlossen werden. Diese Verhandlungsweise gründete früher auf der Überzeugung, mit dem «single undertaking» Druck auf die noch offenen Probleme ausüben zu können. Heute wird dieses Vorgehen von den noch abseitsstehenden Verhandlungspartnern mehr und mehr dazu benutzt, über eine Hinhaltetechnik Druck auf die restlichen Verhandlungsteilnehmer auszuüben.

1541 Als zunehmend problematisch erweist sich ebenso die Verhandlungsmethode nach dem «Prinzip der einheitlichen Geschwindigkeit». «Einheitliche Geschwindigkeit» bedeutet, dass die Verhandlungen «im multilateralen Sinne» alle, und nicht nur einen Teil der WTO-Mitglieder betreffen. Im geltenden WTO-Vertragswerk gründen allein die Bereiche öffentliche Beschaffung und zivile Luftfahrt auf plurilateralen Verträgen.[1227] In den letzten Jahren fanden aber am Rand bzw. außerhalb der Doha-Runde plurilaterale Verhandlungen im Dienstleistungssektor statt («Trade-in-Services-Agreement»-TISA). Das zahlenmäßig starke Anwach-

[1227] Abgesehen von den beiden plurilateralen Abkommen über Rindfleisch und Milcherzeugnisse aus der Tokio-Runde, die in unveränderter Form als plurilaterale Abkommen in das WTO-Vertragswerk eingegangen, aber auf Ende 1997 außer Kraft gesetzt worden sind.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

sen der WTO-Mitgliedschaft und die damit wachsende Unterschiedlichkeit der einzelnen Märkte lassen zurzeit die Frage aufkommen, ob sich die künftigen WTO-Verhandlungen nicht vom «Prinzip der einheitlichen Geschwindigkeit» verabschieden sollten.

1542 Die letzten Fragen beziehen sich auf die Doha-Runde und die WTO-Ministerkonferenzen. Die Doha-Runde geht auf die vierte WTO-Ministerkonferenz in Doha von 2001 zurück und versteht sich als ein Paket von verschiedenen Verhandlungsthemen, die nach ursprünglichem Plan bis 2005 hätten abschließend behandelt werden sollen. Die Gespräche erwiesen sich von Anfang an als schwierig, wurden in den Jahren 2003 und 2006 für längere Zeiten unterbrochen, während nachfolgend verschiedene Wiederbelebungsversuche gestartet wurden, die aber letztlich erfolglos blieben. Die Doha-Runde wurde zwar bislang nicht offiziell als gescheitert erklärt und auf den Ministerkonferenzen, die einige wenige Reformen erbrachten, wurde auch auf die Doha-Runde Bezug genommen, doch wird gegenwärtig, Anfang 2024, überwiegend nicht mehr mit einem erfolgreichen Ende dieser vor mehr als zwei Jahrzehnten gestarteten Handelsrunde gerechnet. Im Verlauf der Jahre hat sich die Anzahl der aktiv an den Verhandlungen teilnehmenden WTO-Mitglieder auf rund 30 reduziert.[1228] Mehr und mehr stellt sich die Frage, warum die WTO die Doha-Verhandlungen nicht abbricht, um längerfristig den Reputationsschaden in Grenzen zu halten. Eine ähnliche Situation zeichnet sich bei den alle zwei Jahre durchgeführten WTO-Ministerkonferenzen ab. Die Konferenzen von Seattle und Cancún dürfen sich nicht wiederholen. Auch die Konferenzen von Bali und Nairobi haben nicht überzeugt. Dass jeweils über 3000 Delegierte an den Konferenzen teilnehmen, spricht allein noch nicht für deren Erfolg.[1229]

1543 Viele der hier angesprochenen Probleme sind nicht «WTO-haugemacht», sondern Ausdruck und Ergebnis der Handelspolitik der einzelnen WTO-Mitglieder. Und somit zeigt sich, wie *Wilhelm Röpke* vor bald hundert Jahren sagte, dass die Grenzen nicht allein entlang der Länder verlaufen, sondern «in Wirklichkeit zwischen verschiedenen Interessengruppen innerhalb jedes Landes» liegen.[1230]

1544 Ob und mit welchem Erfolg die WTO in den nächsten Jahren einer echten Reform unterzogen wird, ist ungewiss. Im WTO-Sekretariat in Genf und in den Außenwirtschaftsdepartementen der WTO-Mitglieder ist man sich bewusst, dass gegenwärtig viele Probleme anstehen, Probleme, die einer Lösung harren, soll die WTO die in sie gesetzten Erwartungen längerfristig erfüllen. In Anlehnung an die Worte von *Mike Moore*, Generaldirektor der WTO 1999–2002, ist aber eine Welthandelsordnung immer ein Risiko, vor allem, wenn die Verhandlungs-

1228 Vgl. https://de.wikipedia.org/Doha-Runde (Mai 2017).

1229 WTO (2016) Annual Report 2016, Genf, S. 20.

1230 W. *Röpke*, «Autarkie ein abgegriffenes Schlagwort» in: Deutscher Volkswirt, 9.1.1933 (zit. nach *G. Haberle*r (1933), S. 283.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

partner es verpassen, sich zu einigen, oder, was noch schlimmer ist, wenn die Verhandlungspartner sich darüber einigen, etwas zu verpassen.[1231]

1545 Ein Abgesang auf die WTO wäre aber heute nicht nur verfrüht, sondern auch verfehlt. Es darf nicht übersehen werden, dass die WTO viele Seiten, viele Gesichter aufweist. Die WTO als internationale Wirtschaftsorganisation mit einem hoch qualifizierten Mitarbeiterstab gilt als gefestigt und als effiziente, geradezu unverzichtbare Institution. Sie liefert wertvolle Daten, Informationen, Studien und ist zu einer Clearingstelle im internationalen Handelsverkehr geworden. In besonderem Maße macht die Streitschlichtungsstelle, die im internationalen Handelsverkehr geradezu als vorbildhaftes internationales Konfliktlösungssystem gilt, diese Institution wertvoll. Dies gilt selbst gegenwärtig, wenn nur das erstinstanzliche Verfahren («Panel-Verfahren») aktiv ist.

1546 Als Verhandlungssystem, als Motor für die Fortentwicklung der Welthandelsordnung konnte die WTO hingegen die Erwartungen nicht erfüllen, die in sie gesetzt worden sind. Maßgeblicher Grund dafür waren die Egoismen einzelner Mitglieder, die sich über die Beschreitung von Sonderwegen spezielle Vorteile versprechen. Die jüngsten Verhandlungen zwischen den USA und China über eine Neudefinition der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mögen im wechselseitigen Verhältnis zahlreiche Vorteile erbringen. Sie stellen aber gleichzeitig das Meistbegünstigungsprinzip und das Prinzip der multilateralen Handelsverhandlungen infrage. Die im ausgehenden 20. Jahrhundert gehegten Erwartungen, die WTO-Prinzipien könnten fortan punktuell das internationale Handelsgeschehen determinieren, haben sich als überzogen erwiesen. Und dennoch bleibt die Hoffnung aufrecht, dass das WTO-Recht langfristig – trotz aller Abweichungen hin zu bilateraler Reziprozität – maßgebliche Leitlinien vorzugeben vermag, welche die Meistbegünstigung und den Multilateralismus im Handelsverkehr weiter stärken können.

[1231] WTO, Press Release vom 11.11.1999, Nr. 146, Genf, S. 2.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Dokumente / Online-Zugänge

Die in diesem Buch zitierten Dokumente sind zum größten Teil im Netz verfügbar. Wo es angebracht erschien, wurde ein Online-Link angefügt. Der überwiegende Teil der relevanten Dokumente ist auf der Webseite der WTO (www.wto.org) verfügbar und kann von dort barrierefrei heruntergeladen werden.

Insbesondere in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der WTO sind auch mehrere Dokumentensammlungen mit deutschsprachigen Übersetzungen zentraler GATT/WTO-Dokumente erschienen.

Besonders hervorzuheben sind dabei:

- *Waldemar Hummer/Friedl Weiss*, Vom GATT‘47 zur WTO‘94, Verlag Österreich u.a.: Wien u.a. 1997
- *Wolfgang Benedek*, Die Welthandelsorganisation (WTO), C.H. Beck: München 1998
- *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf* (Hrsg.), WTO-Recht, Textsammlung Englisch/Deutsch, Mauke: Hamburg 2001
- *WTO – Welthandelsorganisation*, C.H. Beck: 6. Aufl. München 2020

Die umfangreichste Dokumentensammlung enthält der Band von *Hummer/Weiss* 1997. Der Großteil der in diesem Buch zitierten Dokumente ist in dem betreffenden Band enthalten. Zu beachten ist aber, dass die Sprachfassung der Dokumente der Uruguay-Runde jene der österreichischen Übersetzung des Jahres 1994 ist (als Österreich noch nicht EU-Mitgliedstaat war) während die «offizielle» Übersetzung (nicht zu verwechseln mit einer «authentischen Sprache» im Sinne des Völkerrechts) im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 336 v. 23. Dezember 1994 (Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallen Bereiche) zu finden ist.

Alle übrigen oben genannten Materialiensammlungen enthalten die Sprachfassung des ABl. Nr. L 336.

Der Online-Link dazu ist folgender:

- https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1994:336:FULL (April 2024).

Regelmäßig neu aufgelegt wird allein der im C.H. Beck-Verlag erscheinende Band (aktuell 6. Auflage 2020).

Zu einzelnen, häufig in diesem Buch zitierten Dokumenten:

- Eine deutschsprachige Übersetzung der Havanna-Charta findet sich Deutschen Handels-Archiv, Oktoberheft 1949, 103. Jahrgang, Heft 1, S. 31 ff.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Die «Ermächtigungsklausel» 1979 ist online hier zu finden:

- RIS: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen Gesetzesnummer=10006665

Die Ministererklärung über die Uruguay-Runde v. 20.9.1986 (BullEG 9/1986, S. 18 ff.) ist hier zu finden:

- https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/45fa4635-fe76-4fe6-b39f-7268aa432f80/language-de/format-PDF/source-317150768

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Stichwortverzeichnis

Die Zahlen entsprechen den Randziffern.

A

ACTA 1465 f.
Aggregate Measurement of Support 214
Ägypten 171, 242, 678, 716, 725, 1340, 1478
aktuelle Probleme 1533 ff.
Agrarhandel 382 ff.
Allgemeiner Rat 306
Allgemeines Präferenzensystem (GPS) 461, 474, **475 ff.,** 673 ff.
Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen s. GATT
«Amber Box»-Massnahmen 1116 f.
American Selling Price-System 139
Amicus Curiae Briefs 421
Annecy s. GATT-Runden (Zweite Runde 1949)
Anti-Coercion-Instrument (ACI) 557
Antidumping **88 f.**, 533, 542, 551, 554, 583 f., 613 f., 619, 623, 626, 714, 813 f., **846 ff.**, 933, 938, 962, 1530
Appellate Body 237, 313, 379, 383, 404, 414, 424
ANZERTA 890
Arbeitsgruppen WTO
Arbeitslosigkeit 146, 163 f., 235, 491, 565, 936, 955,
Argentinien 122, 142, 471, 707, 725, 892, 1060 f., 1106,
Ausgleichsabgaben 230 ff., 395, 542 ff., 84, 613 ff.
Ausnahmeklausel s. Schutzklausel
Ausnahmen («Waiver») 1090, 1099, 1301, 1419, 1536
Ausschüsse
– für Handel und Entwicklung 349
– für Handel und Umwelt 344
– für Haushalt, Finanzen und Verwaltung 356
– für Regionale Handelsabkommen 353, 1083
– für Zahlungsbilanzrestriktionen 354
Australien 23, 59 f., 117, 171, 210, 221, 272, 477, 636, 674, 851, 890, 892, 927, 953, 1011, 1060 f., 1106

B

Ball, George 133
Bananenstreit 1175
Bangladesch 218, 678
Barcelona-Übereinkommen 827
Beihilfen s. Subventionen
Beitritt 275
Belgien 25, 110
Benelux 58 ff., 123, 127, 602, 609,
Berner Übereinkunft 1339, 1343, 1349, 1359, 1360, 1365, 1368, 1398, 1428
Beschlussfassung 120, 309, 353, **360 ff.**
Blair-House-Abkommen 193, 263 ff., 1106
Blue-Box-Maßnahmen 1115
Bolivien 471, 716, 1106
Brasilien 25, 59, 171, 200, 215, 128, 142, 405, 476, 555, 559, 674, 707, 725, 927, 1066, 1340, 1417, 1484,
Bretton-Woods-Institutionen 1, 23, 917, s. auch IBRD und IMF
Brock, William E., 179
Brüsseler Konferenz 257
Brüsseler Zollkooperationsrat 1204, 1214
Burma 59
Bush, George 202

C

CAK (Codex Alimentarius Kommission) 1060
Cairns-Gruppe 1106
Ceylon 59, 953
Chile 25, 59, 122, 200, 471, 476, 526, 674,1069, 1106,
China, Volksrepublik
– Entwicklungsproblematik, Einstufung als Entwicklungsland 662, 1546

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

– Exporte 820
– GATT-Mitgliedschaft 59, 61, 161, 500
– Hongkong SAR 308, 310
– Streitverfahren 403, 892, 1340
Clean report of findings 1187
Committee on the Legal and Institutional Framework 80
Commonwealth 40, 42, 44, 109, 117, 471, 483, 497, 1069
Copyright 239 f., 1400
Cordell, Hull 5, 9 ff., 40, 57, 560
COVID 19-/Corona-Epidemie 310, 734, **1470 ff.**
Costa Rica 122, 1106
CRTA 353, 1083
CTE s. Handel und Umwelt 344, 747

D

Dänemark 112, 146
Deutschland 115 (GATT-Mitgliedschaft), 121, 331 (Budget), 340 (WTO-Personal), 820 (Exporte), 1370 (Markenschutz),
Dienstleistungen s. GATS
Dillon, Douglas/Dillon-Runde, 79, 105, **125 ff.,** 611, 669 f.,
Dillon-Runde s. auch GATT-Runden (Fünfte Runde 1961/62)
Dispute Settlement Body, DSB 313, s. auch Streitschlichtung
Dominant-Supplier-Methode 601 f.
Dominikanische Republik 112, 716,
Draft Final Act 258 ff.
Dumping s. Antidumping
Dunkel, Arthur 165, 264 f., 329, 335
Dunkel-Bericht 445, 745 ff.

E

Economic Partnership Agreements (EPAs) 1071
ECOSOC 23, 27
EFTA 1091, 1490, 1492 f., 1528, 1533
EGKS 120, 123, 1065
Einfuhrlizenzen/Einfuhrlizenzabkommen 85, **102**, 462, 648, 724, 813, 914, 922, 927, 1087, 1177, 1197, **1215 ff.**
Entwicklungsländer 53, 64, 67, **73 ff.,** 83, 92, 94, 101, 140, 161, 166 f., 173 ff., 269, 271, 301 f., 338, **349 ff.**, 379, 403, 442, 446**, 475 ff**., 646, **655 ff**., **680 ff.** (gegenwärtiger Stand), 695 ff. (Sonderbestimmungen im GATT), 725 ff. (GATS), 732 ff. (TRIPS), 883 (Antidumping), 969 ff. (Beihilfen); 1023 ff. (Schutzmaßnahmen), 1122 ff. (Landwirtschaft); 1183 ff. (Vorversandkontrolle), 1210 (Ursprungsregeln), 1245 ff. (Grenzabfertigungen), 1299 ff. (GATS), 1345 ff. (TRIPS), COVID 19/Corona 1470 ff.
Eisenhower, Dwight D. 72
Elektrizität 1505
Elfenbeinküste 565, 716,
Enabling Clause 75, 83, 161, 302 f., 465, 475, 479 f., 657, **673 ff.,** 688 ff., 738
Entwicklungsländer 655 ff.
EPA 690
Equivalent Measurement of Support, EMS
Ermächtigungsklausel s. Enabling Clause
Erschöpfung 1363, 1452
Erziehungszölle 735 ff.
Escape clause s. Schutzklausel
Eskalation, Zoll 189, 196, 201, 585, **595 ff.,** 710, 818, 895
EU
– Antidumpingverfahren 885
– Kennedy-Runde 131
– Landwirtschaft 1091, 1106
– Mitgliedschaft 280
– Reziprozität 559
– Stimmenzahl 280
Exportmarketing 632, 635, 637
Exportsubventionen 53, 88, 92, 154, 164, 200, 203, 216, 260, 310, 412, 614, 716, 1005, 1093, 1100, 1106, 1108, 1118, 1121 ff., 1535
Extraterritorialität 427, **760 ff**., 784, **794 ff**.

F

Falklandkrieg 1060 f.
FAO 271, 312, 327, 1136, 1469

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Finnland 112, 141, 263, 927
Fiskalzoll 613 f.
Framework-Gruppe 159, 479
Frankreich 59 f., 80, 120 ff., 255, 261, 340, 433, 455, 471, 483, 602 f., 825, 851, 927, 1106, 1392, 1395
Freihandel 562 ff.

G

GATS-Abkommen 1249 ff.
GATT
– GATT-Runden 107 ff.
– Havanna-Charta 31 ff.
– Miteinbezug der Dritten Welt 73 ff.
– Verselbstständigung 67 ff.
– Uruguay-Runde 162 ff.
– Zusatzabkommen 84 ff.
Gefangenendilemma 573, 931
geistiges Eigentum s. TRIPS
Generaldirektoren 329
General Preference System (GPS) s. Allgemeines
geografische Angaben 1385 ff., 1391
Gold, Ein- und Ausfuhr 1037, 1041
GPS s. Allgemeines Präferenzsystem
Green-Room-Policy 320
Griechenland 113, 433
Grenzabfertigungsabkommen 1233 ff.
Großbritannien 18, 25, 40 ff., 44, 51, 59, 60, 67, 109 f., 117, 125, 131, 133, 141, 146, 471, 483, 497, 606, 645, 851, 927, 1061, 1069, 1478, 1524
Großvaterklausel 851, 937, 1069
Guatemala 716, 1106

H

Haager Abkommen 1349, 1398
Haberler-Bericht 78 f., 657, **665 f.**
Haiti 112, 1003
Handel und Entwicklung (Ausschuss) 306, 343, **349 ff**., 747, 1083
Handel und Umwelt (Ausschuss) 306, 337, 343, **344 ff.**
Handelshemmnisse s. Zölle
Handelspolitisches Überwachungsinstrument s. Trade Policy Review Mechanism
Handelsschranken-VO 556, 559
Harmonisiertes System 899
Haushalt, Finanzen und Verwaltung (Ausschuss) 356
Havanna-Charta 31 ff.
Heckscher-Ohlin-Theorem 569
historische Präferenzen 470, **471 ff.,** 1069
Hongkong SAR 94, 275, 310, 820, 922, 1007, 1011, 1501, 1505
Hoover, Herbert 6 f.
Hormonfall 428, 1056, 1141 ff.

I

IBRD 73, 247, 271, 312, 917
ICITO 55 f., 287
IEC 1168
ILO 312, 341, 1349, 1469
IMF 247, 271, 312, 355, 609, 917, 919, 923, **924 ff.,** 1497.
Importkontrollen 631
Indien 17, 25, 59, 171, 476, 565, 644, 662, 674 f., 716, 725, 892, 927, 1058, 1124, 1239, 1340, 1359, 1411, 1417, 1450, 1470, 1524
Indonesien 177, 200, 707, 716, 925, 953, 954, 1106, 1186, 1340
Inländerprinzip
– GATS 1307 f.
– GATT 507 (Ursprünge), 511 ff.
– TRIPS 1266, 1352
– WTO 504 ff.
Internationale Handelsorganisation s. ITO
Internationaler Währungsfonds s. IMF
Investitionsabkommen, multilaterales 1180
Investitionsmaßnahmen, handelsbezogene 241 ff., 513, 533, 721, 978, 1087, **1170 ff**.
IPIC 1421
Irak 502
Irland 142, 146
Island 142
ISO 1168
Israel 129, 175, 609,1493
Italien 67, 112, 120 ff., 450, 927
ITC 1497

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

ITO 1, **22ff.,** 51 (Verhältnis zum GATT), 72 (Verhältnis zu OTC), 517, 531, 638, 658, 660 f., 744, 917, 919, 934 ff., 1008, 1489

J

Jackson-Vanik-Amendment (von 1974) 501
Japan 18, 93, 103, 116, 141, 146, 152, 200, 208, 215 f., 218, 221, 234, 314, 521, 555, 587, 590, 633, 636, 644, 737, 785 f., 790, 820, 838, 913, 927, 1021, 1056, 1141, 1172, 1204, 1216, 1292, 1340, 1349, 1407, 1450, 1464, 1467 f., 1493, 1505

K

Kabotage 253
Kameralismus 563
Kamerun 716
Kanada 25, 51, 59 f., 101, 103, 175, 200, 208, 210, 218, 221 f., 265, 282, 320, 403. 430, 433, 483, 639, 676, 716, 786, 820, 851, 892, 985, 1003, 1061, 1073, 1170, 1173, 1394, 1450, 1465 f, 1476, 1478, 1484, 1494, 1501, 1505
Kenia 242, 716
Kennedy, John E. 132 f.
Kennedy-Runde (Sechste Runde 1964–67) 131 ff.
Kinderarbeit 810
Kinofilme 511, **823 ff.**
Kongo 716
Kuba 25, 42, 59, 427, 725, 925, 1060, 1069
Krugman, Paul 573
Kulturgut, nationales 1037
Kündigung, WTO 278

L

Landwirtschaft 213 ff.
Leontieff-Paradoxon 572
Leutwiler-Bericht 1093
Leutwiler, Fritz 177
Libanon 25, 58 ff., 662
Liberia 61, 112
List, Friedrich 736
Listen (GATS) 486, 514
Luftfahrzeuge, zivile **103**, 2978, 439, 488, 537, 827, 1472, 1475, **1476ff.**, 1484 ff.
Luxemburg 25, 59 f., 120, 471, 1100

M

Madrider Abkommen 1349, 1369, 1384
MAI 1180
Marken 1369 ff.
Marrakesch 193, 266, 439
Marokko 193, 266, 439, 483,716
Mega-Regionals 1182, 1464, 1530
Meistbegünstigung
– GATS 1289 ff.
– GATT/WTO 448 ff.
– TRIPS 1361
MERCOSUR 360
Merkantilismus 563, 565
Mexiko 175, 210, 249, 265, 403, 421, 677, 707, 7840, 760, 820, 1073, 1340, 1405
Milcherzeugnisse, Abkommen 99 f., 297, 1472, 1474
Mill, John Stuart 560 ff.
Ministerkonferenzen 306, **308 ff.**
Monopol 36, 251, 573, 981 f., 988, 992, 995, 997, 1003, 1305
Montreal-Konferenz 193, **198 ff**., 220, 239
Moore, Mike 329,1544
Multifaserabkommen 61, 200, 212, 916, 1087
multilaterale Abkommen 1087 ff.
Muster, gewerbliche **535**, 1339, 1347, 1349, 1357, **1397 ff.,** 1406 f. (Textilmuster)

N

NAFTA 1065
Naturschätze 788, 1037
Neuseeland 25, 59, 93, 117, 644, 851, 890, 925, 1011, 1106
Nicaragua 80, 112, 671, 716, 725
nichttarifäre Handelshemmnisse 85, 161, 196, 209, 211, 506, 590, **620 ff.,** 633, 650, 652, 844, 1060, 1080, 1186, 1204
Niederlande 25, 60, 120, 470, 643
Nigeria 171, 242, 716, 725, 1346

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Nixon, Richard 146, 150
Nordkorea 502
Norwegen 430, 922, 927, 1216, 1493, 1505

O

OECD 125, 179, 217, 271, 312
öffentliche Beschaffung 1488 ff.
öffentliche Sittlichkeit 430, 461, 978, 1037, 1039, 1501
Organisationsstruktur, WTO 116 ff.
Organisation für Normung s. ISO
Österreich 340 (WTO-Personal),
OTC 56, 71 f.

P

Pakistan 59, 171, 242, 716, 1058
Panel s. Streitschlichtung
Panitchpakdi, Supachai 329, 336
Pariser Verbandsübereinkunft 239, 1339, 1343, 1350, 1358 f., 1369, 1384, 1387, 1389, 1409, 1428
Patent 1408 ff.
Peril point provisions 13, 116
Peru 115, 171, 242, 636, 1405, 1417
Philippinen 115, 471, 707, 716, 1106, 1340
Piraterie, TRIPS 1340, 1352, 1366
plurilaterale Abkommen 1506 ff.
Polen 142, 171, 499, 985, 1004
Präferenzensystem, globales 680
Prebisch, Raúl 79, 477
Pre-shipment inspection (PSI) 1183 ff.

R

Reagan, Ronald 179, 202
Rechtserschöpfung, s. Erschöpfung
Reciprocal Trade Agreements Act s. Trade Agreements Act
Regionale Handelsabkommen, Ausschuss 352 f, 1063
Rekursinstanz s. Streitschlichtung
Reziprozität 16 ff, 539 ff., 555, 1494
Rhodesien 59
Ricardo, David 560 ff.
Rindfleisch, Abkommen 97 f.
Rio-Konferenz 742, 747
Rohstoffe 211, 444, 748, 1037
Rom-Abkommen 1349, 1358 ff., 1428
Römer Vertrag 127
Roosevelt, Franklin D. 7 f., 19
Ruggiero, Renato 329, 333

S

Saudi-Arabien 1340
Schutzklausel 229, 1005 ff.
Subventionen 930 ff.
Schutzmassnahmen – Art. XIX GATT 229, 1006 ff.
– Selektivität 1013, 1024 f., 1035
Schweden 103, 112, 141, 263 565, 927, 1060, 1476
Schweiz 115, 141 f., 152, 158, 171, 212, 215, 239, 249, 331, 340, 585, 925, 1092, 1100, 1394, 1478, 1494, 1505
Schwellenländer 403, 707, 892
Sekretariat WTO 285, 287, 306, 320, **329 ff.**
Selbstbeschränkungsabkommen 149, 163, 229, 506, 619, 677, 1010, 1022, 1531
Selektivität 229, 1010, 1013, 1024 ff, 1035
Senegal 80, 580, 716
Silber, Ein- und Ausfuhr 1038, 1041
Singapur 308, 310, 395, 537, 707, 747, 1011, 1238, 1534
Slowakei 353, 1086, 1539
Smith, Adam 563, 565, 1249 (Dienstleistungen)
Smoot-Hawley Tariff Act (von 1930) 6, 8, 19, 499
Sowjetunion 25, 61, 131, 146, 191, 500 f., 1249
SPS-A 770 ff.
Staatshandel 978 ff.
Standstill 188, 194, 197, 576, 1328, 1335, 1338
Steuart, James 565
Strafanstalten 639
Strategische Handelspolitik 573
Streitschlichtung 375 ff.
Subventionen 930 ff.
Südafrikanische Union 25, 671, 892, 1106, 1470

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Südkorea 115, 142, 200, 210, 218, 707, 737 f., 820, 988, 1003, 1216, 1340, 1405, 1450, 1505
Suggested Charter for an ITO 25, 357, 472, 507, 1067
Sutherland, Peter 264, 266, 329, 335
Sutherland-Report 339, 342, 359, 361 ff., 436
Syrien 58 ff.

T
Taiwan 310, 737, 1340
Tarifizierung 203, 214, 263, 588, 590, 593, 840, 1106, 1109
TBT-A 1152 ff.
technische Handelshemmnisse, s. TBT-A
Telekommunikation 250 f., 325, 1330 ff., 1494
Terms of Trade 16, 78, 546, **548 f.**, 666
Textilmuster 1406 f.
Thailand 200, 707, 714, 1106, 1340
Thunfischstreitschlichtung 413, 433, 72 ff., 76 ff., 811
TISA 514, **1336 ff.**, 1536, 1541
Tokio-Runde s. auch GATT-Runden (Siebte Runde 1973–79) 146 ff.
Topografien 1347, 1357, 1364, 1366, **1421 f.**, 1446
Torquay-Runde s. GATT-Runden (Dritte Runde 1950/51) 114 f.
Trade Act (von 1974) 147, 555
Trade Agreements Act (von 1934) 5, 8, 16
trade_and_Debatte 269
Trade Expansion Act (von 1962) 72, 133 ff., 138, 603 f.
Trade Policy Review Mechanism (TPRM) 314 f., **536**
Transparenz 530 ff.
TRIMS-Abkommen 1170 ff.
TRIPS-Abkommen 1339 ff.
TRIPS-Plus 1464
tropische Produkte 136, 148, 173, 180, 189, 196, 206, **210,** 597, 604, 667, 667 f.
Truman, Harry 1, 13, 39, 499
Tschechoslowakei 25, 55, 59, 499, 925, 985, 1003, 1016, 1060
Tschernobyl 740
Türkei 115, 609

U
UdSSR s. Sowjetunion
Umweltschutz 216, 269, 619, 693, 740 f., 743 ff., 750, **757 ff.**, 770, 784, 787, 791, 794, 799 f., **803 ff.,** 1051, 1127, 1316, 1521
UNCED 445, 746
UNCTAD 47, 74, 79, 271, 312, 327, 477, 621, 674, 680, 692, 711, 1181, 1417, 1497
Urheberrecht 535, 558, 1037, 1349 ff.
Ursprungsregeln 1202 ff.
Uruguay 114
Uruguay-Runde s. auch GATT-Runden (Achte Runde 1986–93) 162 ff.
USMCA 360, 1065, 1073
Verhandlungsmethode 128, 150, 154, 601, 1540 f.
Verkehr, grenzüberschreitender, natürliche Personen 827 f., 1233, 1272, 1297
Versandkontrolle 1183
VERTRAGSPARTEIEN (Großbuchstaben) 285
Vorversandkontrolle 1183

W
Waiver 72, 83, 221, 361, 368, 470, 475, 477, 478, **483 f.**, 662, 674 f., 783, 925, 936, 1090, 1099 f., 1301, 1419, 1536
Wechselkursparitäten 607, 609
Weine, Spirituosen 1390 ff.
Weltbank s. IBRD
Welturheberrechtsabkommen 1349, 1428
Wilcox, Clair 45, 578
Wilson, Woodrow 496
WIPO 271, 312, 327, **1339 ff.**, 1349, 1355, 1397, 1410, 1448
Wirtschaftspartnerschaft 690
WTO
– Institutionelle Aspekte 269 ff.
– Materielles Recht 439 ff.
Wyndham-White, Eric 329, 335

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Z

Zahlungsbilanz 16, 33, 41, 43, 58, 65, 76, 78, 110, 220, 222, 354 f., 531, 627, 632, **645**, 660, 662, 667, 699, 700, 702 ff., 721, **917 ff.**, 1175, 1322 (GATS)
Zahlungsbilanzrestriktionen, Ausschuss 349
Zimbabwe 716
Zivile Luftfahrzeuge, Abkommen 1476 ff.
Zölle 574 ff.
Zwangslizenz 1419 f.

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Seit nahezu vier Jahrzehnten publiziert Professor Richard Senti von der ETH Zürich das maßgebliche deutschsprachige Lehrbuch zum GATT-Recht bzw. nachfolgend zum WTO-Recht. In der nun vorliegenden Neubearbeitung unter Mitwirkung von Professor Peter Hilpold von der Universität Innsbruck wird der aktuelle Stand der Welthandelsordnung in einem weitgehend veränderten wirtschaftlichen Umfeld dargestellt. Die Kräfteverhältnisse haben sich verschoben, die Ansprüche an eine wertorientierte Welthandelsordnung sind gestiegen, für das in der WTO stark verrechtlichte Streitbeilegungssystem wird nach einer neuen Ausrichtung gesucht.

Die Welthandelsordnung hat aber insgesamt eine große Resilienz an den Tag gelegt. Freihandel ist im Verhältnis zu Protektionismus nach wie vor das überlegene Modell. Die einschlägigen Regeln werden in diesem Lehrbuch im Detail dargestellt und erklärt.

o. Univ. Prof. Dr. Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck und Professor für Internationales Recht an der Universität Pavia. Er ist Autor von über 350 Publikationen, Träger zahlreicher wissenschaftlicher Auszeichnungen und wirkt als Mitherausgeber, als Beiratsmitglied und als ständiger Mitarbeiter mehrerer juristischer Fachzeitschriften.

Dr. Richard Senti ist emeritierter Professor der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich. Zahlreiche Jahre Vorsteher des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich, Lehr- und Forschungsbereiche: Außenwirtschaft und Internationale Wirtschaftsorganisationen (GATT/WTO, EU und internationale Handelsabkommen), Mitglied des GATT-Panels, umfassende Publikationstätigkeit.

Österreich
ISBN 978-3-7089-2406-9

Deutschland
ISBN 978-3-7560-2333-2

Schweiz
ISBN 978-3-7255-8444-4

https://doi.org/10.24989/9783708924069 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND