

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Seattle – oder: Die Welthandelsorganisation in der Krise?

Von *Ludwig Gramlich*

1. Ereignisse und Erwartungen im Vorfeld der Konferenz

Zwei Wochen vor der Konferenz von Seattle stieg die Chance, daß China nach 13-jährigen Verhandlungen nun doch der Welthandelsorganisation (*W[orld] T[rade] O[rganisation]*) beitreten¹ werde, als am 15.11.1999 ein Übereinkommen mit den USA unterzeichnet wurde, das insoweit verbliebene bilaterale Streitpunkte vor allem im Dienstleistungsbereich ausräumte. Damit steht der Anfang 1995 errichteten Internationalen Organisation nicht nur eine "massive geographische Ausdehnung" bevor; vielmehr wurde dieses Ereignis auch als Verstärkung der "Politisierung" der WTO interpretiert, mutiere die internationale Handelspolitik doch "zusehends vom sachbezogenen Geschäft der westlichen Industrieländer zur konfliktgeladenen Angelegenheit der globalen, aber entsprechend heterogenen Völkerfamilie"². Bezeichnenderweise wurde am selben Tag dem "Erfolg" für den chinesischen Ministerpräsidenten Zhu Rongji (trotz "ungewisser Folgen des WTO-Beitritts") im Politik-Teil der F.A.Z.³ nur wenig Platz eingeräumt, die betreffende Seite hingegen dominiert von den Schlagzeilen "Die WTO vereint die bunte Front der Globalisierungsgegner" (als einer Vorschau auf die Ministerkonferenz von Seattle) sowie "Der überparteiliche Konsens ist zerbrochen". In diesem Beitrag über die in den USA vorherrschenden Positionen zur WTO(-Fortentwicklung) konstatierte C. Kaps (prophetisch?), "wirklich bedeutungsvolle Verhandlungen" könnten "– wenn überhaupt – frühestens irgendwann im Jahre 2001 beginnen", d.h. nach der Amtseinführung des nächsten U.S.-Präsidenten. "Das ist insofern bedauerlich, als die Erfahrung aus den acht früheren Handelsrunden gelehrt hat, daß ohne das tatkräftige Engagement der Vereinigten Staaten wenig geschieht". Im Wirtschafts-Teil plädierte dagegen R.J. Langhammer eindringlich dafür, in Seattle müsse "Marktöffnung ... die Devise sein"; die Konferenz dürfe "nicht zur Kungelei der Merkantilen verkommen".

¹ Beobachterstatus hatte China Mitte 1995 erhalten (WTO Focus No. 4, July 1995, S. 1 f.).

² Neue Zürcher Zeitung Nr. 267 vom 16.11.1999, S. 9.

³ Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 267 vom 16.11.1999, S. 3.

Kurz vor Beginn des Treffens wurde dann angesichts skeptischer Politiker insbesondere aus Europa die Frage aufgeworfen, ob die WTO über ihren eigenen Erfolg stolpere⁴. Der Kommentator erachtete solche "Unkenrufe"⁵ allerdings als verfehlt angesichts zahlreicher Studien darüber, was "bei einem Stillstand oder gar bei einem Rückschlag in den Liberalisierungsbemühungen für sämtliche Beteiligte – Industrie- und Entwicklungsländer – realwirtschaftlich auf dem Spiel stünde".

In der Nacht zum 4. Dezember 1999 endete dann freilich die Ministerkonferenz mit einem "Scherbenhaufen"⁶; eine "Millennium"-Runde⁷ findet bis auf weiteres nicht statt. Allerdings sind auch früher schon Handelsrunden suspendiert und hernach die Gespräche wieder aufgenommen worden⁸. Die unfreiwillige (?) Pause gibt jedenfalls Zeit, auf die ersten fünf Jahre des Wirkens der WTO zurückzublicken, unvollendete alte wie von verschiedensten Seiten aufgeworfene neue Aufgaben anzusprechen und nicht zuletzt die Frage aufzuwerfen, ob die WTO auch organisatorisch-strukturell fit für das 21. Jahrhundert ist.

2. Die Entwicklung der WTO seit ihrer Errichtung Anfang 1995

Die Idee, eine multilaterale bzw. Welt-Handelsorganisation zu errichten und eine Vielzahl völkerrechtlicher Verträge deren Ägide zu unterstellen, wurde erst recht spät im Laufe der Verhandlungen der (1986 begonnenen) Verhandlungen der "Uruguay"-Runde eingebracht; die bis dahin bestehenden institutionellen Vorkehrungen für das (alte) GATT⁹ waren trotz einer gewissen Konsolidierung über 40 Jahre hinweg überaus rudimentär geblieben. Mit Schaffung der WTO zum 1.1.1995 trat jedoch nicht nur eine weitere für alle Staaten (und die Europäischen Gemeinschaften, Art. XI Abs. 1¹⁰) offenstehende "universelle" internationale Wirtschaftsorganisation ins Leben, sondern wurde auch eine wesentlich stärkere Verdichtung und Vernetzung handelsbezogener völkerrechtlicher Regelungen vorgezeichnet:

⁴ Neue Zürcher Zeitung Nr. 277 vom 27./28.11.1999, S. 9.

⁵ Vgl. aber auch *Fritz-Harald Wenig / Dirk Schübel*, WTO: Die "Jahrtausendrunde" rückt näher – wirklich?, EuZW 1999, S. 545.

⁶ Vgl. Neue Zürcher Zeitung Nr. 284 vom 6.12.1999, S. 17.

⁷ Angesichts des Verlaufes von Demonstrationen konstatiert ein Beobachter statt dessen eine "Tränengas"-Runde (Neue Zürcher Zeitung Nr. 284 vom 6.12.1999, S. 17).

⁸ Eine Erklärung des neuen WTO-Generaldirektors M. Moore verweist auf zwei Unterbrechungen der vorhergegangenen "Uruguay"-Runde (WTO Press Release 160, 7.12.1999).

⁹ Text (i. d. F. v. 1969) und Protokoll über die vorläufige Anwendung in: *Philip Kunig / Niels Lau / Werner Meng* (eds.), *International Economic Law – Basic Documents*, 2. Aufl., 1993, S. 48 ff., 553 f.

¹⁰ Die hier und im folgenden ohne Zusatz zitierten Artikel sind solche des Übereinkommens zur Errichtung der WTO vom 15.4.1994 (BGBl. II, S. 1625).

Wichtigste Aspekte dieses im WTO-Übereinkommen angelegten Prozesses sind zum einen die "Multilateralität" (Art. II Abs. 2) zahlreicher, in der "Uruguay"-Runde teils neu zustande gekommener, teils neu gefaßter¹¹ Abkommen (Anlagen 1 – 3), die ohne weiteres für ursprüngliche wie für spätere WTO-Mitglieder (Art. XII) gelten, wenn und weil sie dieser Organisation angehören bzw. beitreten; hierzu zählen auch die drei wichtigsten Verträge, nämlich das *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994 (Art. II Abs. 4), das *General Agreement on Trade in Services* sowie das Übereinkommen über *Trade-Related Intellectual Property Rights*¹². Jedoch wird der Abschluß lediglich "plurilateraler", d.h. nicht automatisch alle WTO-Mitglieder verpflichtender (bzw. berechtigender) Übereinkommen nicht ausgeschlossen (Art. II Abs. 3; Anlage 4); vielmehr können auch diese Vereinbarungen (mit den je notwendigen Modifikationen) in das WTO-Streitbeilegungsverfahren¹³ einbezogen werden, und ihre Durchführung unterliegt wie die multilateralen Abkommen ganz allgemein der Verwaltung und Beaufsichtigung durch die Organisation (Art. III). In dem explizit mit (Völker-)Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Verband (Art. VIII Abs. 1) besteht eine Funktionenteilung zwischen mehreren Organen: Die Ministerkonferenz aus Vertretern aller Mitglieder ist das Hauptorgan, welches "mindestens einmal alle zwei Jahre" zusammentritt (Art. IV Abs. 1); das Treffen in Seattle war das dritte nach den Konferenzen in Singapur (Dez. 1996) und Genf (Mai 1998). In der Zwischenzeit wird ein "Allgemeiner Rat" tätig, dem nicht zuletzt auch die Aufgabe eines Streitbeilegungsgremiums obliegt (Art. IV Abs. 2, 3). Für GATT, GATS und TRIPS bestehen unter der allgemeinen Leitung dieses *General Council* je eigene Räte (Art. IV Abs. 5). Die bereits im GATT 1947 praktizierte Praxis der Beschlußfassung durch Konsens gilt auch in den WTO-Gremien; kommt dieser nicht zustande und sind Abstimmungen erforderlich, so entscheidet beim Fehlen abweichender Regelungen – etwa bei der Entscheidung über ein Beitrittsgesuch (Art. XII Abs. 2: zwei Drittel der Mitglieder) – die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wobei jedes Mitglied über eine Stimme verfügt (Art. IX Abs. 1). Im Streitbeilegungsverfahren bedeutet dies (Art. 2 Abs. 4 DSU), daß Empfehlungen von *Panels* oder des Berufungsgremiums nur dann nicht angenommen werden, wenn ein negativer Konsens, d.h. eine allgemeine Ablehnung zustandekommt, mithin auch die obsiegende Partei den Vorschlag nicht billigt.

¹¹ Wichtige Dokumente aus der vorhergegangenen Tokyo-Runde (1973 – 1979) in: *Kunig / Lau / Meng* (Fn. 9), S. 554 ff.

¹² ABl. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 20, 191, 214; die beiden letztgenannten auch in BGBl. 1994 II, S. 1643, 1730.

¹³ *Dispute Settlement Understanding* (DSU) (Anlage 2 des WTO-Übereinkommens, BGBl. 1994 II, S. 1749 bzw. ABl. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 234); dazu eingehend *Ernst-Ulrich Petersmann*, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, 1997, S. 177 ff.; *Heinz Hauser / Andrea Martel*, *Aussenwirtschaft* 1997, S. 525 ff.

Die WTO zählt Ende 1999 136 Mitglieder¹⁴; nach dem zu gewärtigenden baldigen Beitritt Chinas bleibt allerdings allein noch Rußland als politisch-ökonomisch gewichtiger Staat außerhalb der Organisation¹⁵. Ihre Aufgaben sind im Gründungsübereinkommen bewußt offen formuliert: Die WTO dient gem. Art. III Abs. 2 nicht nur "als Forum für Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern über deren multilaterale Handelsbeziehungen" in allen Bereichen, die in den formell zum Vertragswerk gehörenden Übereinkünften behandelt werden, sondern auch "für weitere Verhandlungen", wobei deren Eröffnung und die Durchführung der Ergebnisse in die Zuständigkeit der Ministerkonferenz fällt. Art. III Abs. 5 konstatiert das "Interesse (an) einer kohärenteren Gestaltung der weltweiten wirtschaftspolitischen Entscheidungen"¹⁶ und ermächtigt daher die WTO zur Zusammenarbeit mit dem *I(nternational) M(onetary) F(und)*¹⁷ und der Weltbank(-Gruppe); das Nähere zu regeln obliegt dem Allgemeinen Rat (Art. V Abs. 1). Damit wird auf die (geplante) organisatorische Trias aus der unmittelbaren Nachkriegszeit angeknüpft und die Richtung wieder aufgenommen, von der die USA mit der Ablehnung, das Abkommen über eine *I(nternational) T(rade) O rganization*) zu ratifizieren, Ende der vierziger Jahre abgewichen waren¹⁸. Die seit Errichtung der WTO geführten Diskussionen über eine Verbreiterung und Vertiefung von deren Tätigkeitsfeldern sind auch dem Umstand geschuldet, daß die bereits vor über 50 Jahren – wenngleich bei einer anders gearteten Staatenkonstellation – gereifte Erkenntnis in Erinnerung gerufen wird, auch für andere Probleme des internationalen Wirtschaftsverkehrs als den (Waren-)Handel sei ein verbindlicher rechtlicher Rahmen sowohl für die privaten Akteure als auch für die Staaten zweckmäßig.

Auf dem Weg von Marrakesch nach Seattle sind durchaus schon ansehnliche Resultate zu verzeichnen: Nachdem ungeachtet des Disputs um die Besetzung der Position des Generaldirektors (Art. VI) – vorübergehend amtierte daher der letzte Generaldirektor des GATT, P. Sutherland, weiter¹⁹ – und trotz zunächst schleppender Ratifizierungen²⁰ der Start zum

¹⁴ Als vorerst letzter Staat wurde am 17.12.1999 Jordanien aufgenommen.

¹⁵ Auch hier laufen aber Beitrittsverhandlungen; zum Beginn s. WTO Focus No. 4, July 1995, S. 8.

¹⁶ Vgl. auch die Entscheidung über den Beitrag der WTO "to achieve greater coherence in global economic policy-making" (<http://www.wto.org/wto/legal/finalact.htm>); dazu *WTO* (ed.), *Trading into the Future*, 2. Aufl. 1999, S. 68.

¹⁷ Eine komplementäre Regelung findet sich in Art. X des IMF-Übereinkommens (Text in: *Kunig / Lau / Meng* [Fn. 9], S. 622 ff.).

¹⁸ Vgl. *Richard Senti / Patricia Conlan*, *WTO – Regulation of World Trade after the Uruguay Round*, 1998, S. 11 ff.; *Rüdiger Wolfrum*, *Das internationale Recht für den Austausch von Waren und Dienstleistungen*, in: *Reiner Schmidt* (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht – Besonderer Teil 2*, 1996, § 15 Rdnr. 35.

¹⁹ Vgl. GATT Focus No. 113, Dec. 1994, S. 1, 8; WTO Focus No. 2, March-April 1995, S. 1 f.

²⁰ Vgl. GATT Focus No. 108, June 1994, S. 1; No. 110, Aug.-Sept. 1994, S. 3, No. 111, Oct. 1994, S. 2.

vorgesehenen Zeitpunkt glückte, kam es zunächst zu Liberalisierungs-Fortschritten in den Bereichen des Dienstleistungssektors, in denen am Ende der "Uruguay"-Runde Detaillösungen aufgeschoben worden waren: So wurde im Finanzwesen²¹ zunächst ein (2.) Protokoll zum GATS ausgehandelt, das zum 1.7.1996 in Kraft trat und sich auf Personenverkehr konzentrierte²²; ein weiteres, inhaltlich gewichtigeres (5.) kam Ende 1997 zustande²³. Die Beratungen über "*Basic Telecommunications*"²⁴ zogen sich länger hin, führten aber im Februar 1997 ebenfalls zum Abschluß eines ratifizierungsbedürftigen Protokolls²⁵; 69 Parteien gingen hierbei weitreichende Marktöffnungsverpflichtungen ein. Hingegen wurden bei anderen in Anhängen des GATS speziell geregelten Dienstleistungen²⁶ bisher keine Ergebnisse erzielt.

Die erste Ministerkonferenz fand nach intensiver Vorbereitung vom 9. – 13.12.1996 in Singapur statt²⁷; Ressortvertreter aus 128 Mitgliedern nahmen hieran teil. Auf der Basis teils umfangreicher Berichte verschiedener WTO-Ausschüsse wurden zum einen neue Arbeitsgruppen gebildet, insbesondere zu den Themen des Verhältnisses von Handel zu Investitionen und der Wechselwirkung zwischen Handel und Wettbewerbspolitik²⁸. Aus den Beratungen in Singapur entsprang auch im März 1997 ein *I(nformation) T(echnology) A(greement)*²⁹; 43 Staaten, die für nahezu den gesamten Handel mit einschlägigen Waren verantwortlich sind, verpflichteten sich darin zu einem vollständigen Zollabbau bis 2000. Über weitere, noch nicht erfaßte IT-Produkte werden Verhandlungen fortgeführt (ITA 2-Projekt).

21 Anhang und 2. Anhang sowie Beschluß und Vereinbarungen über Verpflichtungen bei Finanzdienstleistungen (BGBl. 1994 II, S. 1660, 1662, 1671, 1675).

22 ABl. EG Nr. L 167 vom 6.7.1996, S. 25; vgl. WTO Focus No. 5, Aug.-Sept. 1995, S. 6 f.

23 ABl. EG Nr. L 20 vom 27.1.1999, S. 40.

24 Anlage zu Telekommunikation, Beschluß und Anlage zu Verhandlungen über Basistelekommunikation (BGBl. 1994 II, S. 1664, 1673, 1666).

25 BGBl. 1997 II, S. 1990 bzw. ABl. EG Nr. L 347 vom 18.12.1997, S. 45; s.a. WTO Focus No. 6, Oct.-Nov. 1995, S. 6, 7, No. 11, June-July 1996, S. 9; No. 15, Jan. 1997, S. 19 f.; *Senti / Conlan* (Fn. 18), S. 96 f.; *Ludwig Gramlich*, Computer und Recht (CR) 1998, S. 463 (465).

26 Insbesondere betr. Seeverkehr (*maritime transport*); s. BGBl. 1994 II, S. 1672 (Beschluß) und S. 1663 (Anlage zu Verhandlungen).

27 Vgl. WTO Focus No. 14, Dec. 1996, 1; No. 15, Jan. 1997, 1 ff., 21.

28 Vgl. die Ministererklärung, WTO Focus No. 15, Jan. 1997, S. 7 ff.

29 ABl. EG Nr. L 155 vom 12.6.1997, S. 3; dazu auch die Ministererklärung über den Handel in IT-Produkten, WTO Focus No. 15, Jan. 1997, S. 17.

Die folgende Konferenz hatte in erster Linie zum Anlaß, zugleich das 50-jährige Bestehen des GATT feierlich zu begehen³⁰, so daß sich in der Sache wenig ereignete. Erst das nächste, dritte Ministertreffen in Seattle sollte wieder wichtige Entscheidungen bringen, insbesondere über Notwendigkeit und Zeitrahmen einer neuen (9.)³¹ allgemeinen Verhandlungsrunde, aber auch im Hinblick auf die "built-in agenda" des WTO-Vertragswerks, die nach Ablauf einer bestimmten Zahl von Jahren neue Verhandlungen fordert, wie gem. Art. XIX GATS oder Art. 20 des Abkommens über die Landwirtschaft³².

Bereits am 10.4.1995 setzte der Allgemeine Rat als *Dispute Settlement Body* das erste *Panel* aufgrund der neuen Streitbeilegungsvereinbarung ein³³; das dreiköpfige Gremium hatte sich mit einer Beschwerde Venezuelas gegen die neuen (Qualitäts-)Standards der U.S. *Environmental Protection Agency* für Benzin zu befassen. Der *Panel*-Bericht in dieser Sache, der eine Verletzung des Art. III Abs. 4 GATT feststellte³⁴, wurde sodann auf Berufung der USA hin auch zum ersten Fall vor dem *Appellate Body*³⁵. In den ersten fünf Jahren wurde die WTO-Streitbeilegung bereits fast 200-mal durch ein Konsultationsbegehren (als erster Phase eines förmlichen Verfahrens, Art. 4 DSU) in Anspruch genommen³⁶, die sehr viel weniger verrechtlichte Prozedur unter dem "alten" GATT (Art. XXII, XXIII) hingegen zwischen 1948 und 1994 (nur) in ca. 300 Fällen³⁷. 1999 kam es auch zu ersten "Zwangs"-Maßnahmen (nach Art. 21, 22 DSU) gegen WTO-Mitglieder, die einer Entscheidung nicht (rechtzeitig bzw. gehörig) Folge leisteten³⁸; dabei zeigte sich allerdings sogleich, daß die einschlägigen Bestimmungen durchaus unterschiedliche Auslegungen

³⁰ Vgl. WTO Focus No. 30, May 1998, S. 1, 8; No. 31, June 1998, S. 1 ff., 8 ff.; Ministererklärung ebd., S. 6 f.

³¹ Zu den bisherigen s. die Übersicht bei *Senti / Conlan* (Fn. 18), S. 16 f.; *Wolfrum* (Fn. 18), § 15 Rdnr. 40.

³² ABI. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 22. Zur Rückführung einschlägiger Sonderregeln s. *Senti / Conlan* (Fn. 18), S. 64 ff.; *Wolfrum* (Fn. 18), § 15 Rdnr. 191 ff.; WTO (Fn. 16), S. 18 ff.

³³ Vgl. WTO Focus No. 2, March-April 1996, S. 3.

³⁴ *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* (WT/DS 2, 4), *Panel*-Bericht vom 29.1.1996, ILM 1996, S. 274 ff.

³⁵ Bericht vom 29.4.1996, ILM 1996, S. 603 ff.; vgl. WTO Focus No. 8, Jan.-Feb. 1996, S. 1 f.; No. 11, June-July 1996, S. 2, 3 f.; *Petersmann* (Fn. 13), S. 106 ff.; *Andreas R. Ziegler*, *Aussenwirtschaft* 1996, S. 417 ff.

³⁶ Vgl. die dauernd aktualisierte Übersicht auf der WTO-Website (<http://www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm>); ferner WTO (Fn. 16), S. 39 ff.

³⁷ Vgl. dazu *Petersmann* (Fn. 13), S. 66 ff., 248 ff.; *Wolfrum* (Fn. 18), § 15 Rdnr. 143 ff.

³⁸ In den Fällen *European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas* (WT/DS 27) – zum *Panel*-Bericht vom 22.5.1997 (EuZW 1997, S. 569 ff.) s. *Gert Meier*, ebd., S. 566 ff.; zum Bericht des *Appellate Body* (EuZW 1997, S. 722 ff.) *Gert Meier*, ebd., S. 719 ff. – und *European Communities – Measures Affecting Meat and Meat Products (Hormones)* (WT/DS 26, 48); hierzu *Meinhard Hilf / Barbara Eggers*, EuZW 1997, S. 559 ff.

ermöglichen. Immerhin läßt sich aber auch dieser Disput im Streitbeilegungsverfahren mit juristischer Methodik lösen.

Ein anderes ständiges Thema in der WTO ist auch die periodische Überprüfung staatlicher Handelspolitiken (Art. III Abs. 4; Anlage 3), die weniger eine rechtliche Kontrolle als eine (volks)wirtschaftliche Begutachtung und Beratung darstellt³⁹.

In Singapur als zentrale Aufgaben künftiger WTO-Arbeit bekräftigt wurden zum einen die spezifischen Handelsprobleme der ärmsten Staaten (*Least-Developed Countries, LLDCs*). Zwar zieht sich das Prinzip einer besonderen und ihrer Eigenart Rechnung tragenden Behandlung der Entwicklungsländer bereits seit den sechziger Jahren wie ein roter Faden durch das GATT- und später das WTO-Recht⁴⁰; jedoch verlangt eine in Marrakesch getroffene Entscheidung zudem eine "flexible und förderliche" Anwendung aller Abkommen sowie regelmäßige Überprüfungen⁴¹. Insofern ist zudem weiterhin technische Unterstützung gefragt und eine Koordinierung der Aktivitäten verschiedener Internationaler Organisationen geboten.

Ebenfalls ein "Dauerbrenner" ist – spätestens seit der Rio-Konferenz 1992⁴² – das Verhältnis von Handel und Umwelt(schutz). Ein 1994 errichtetes *WTO-Committee on Trade and Environment* analysierte etwa die Beziehungen zwischen WTO-Regelungen und multilateralen Umweltschutzabkommen (*M[ultilateral] E[nvironmental] A[greements]*)⁴³, Funktion und Wirkung von Öko-Steuern und -Standards, Kennzeichnungs- und Verpackungsregeln, aber auch den Einfluß von Umweltschutzmaßnahmen auf die Exporte von Entwicklungsländern und die Vorteile für die Umwelt aus einer Beseitigung von Handelsbeschränkungen oder -verzerrungen⁴⁴. Die Debatten über diese Fragestellung wurden zudem durch mehrere Streitbeilegungsverfahren angeheizt, zumal sich hier jeweils Entwicklungsländer gegen angeblich protektionistische, weil auch Importrestriktionen beinhaltende Umweltschutzregelungen wandten, die – teils einseitig bzw. mit extraterritorialer Wirkung – von Indu-

³⁹ Als Bsp. s. etwa WTO Focus no. 40, May-June 1999, S. 5 (Ägypten); no. 41, July-Aug. 1999, S. 8 f. (USA), S. 10 f. (Bolivien); ferner WTO (Fn. 16), S. 38. Zum *T(rade) P(olicy) R(eview) M(echanism)* s. ABl. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 251.

⁴⁰ Teil IV des GATT; "enabling clause" 1979; "Schonfristen" etwa im TRIPS- und TRIMS-Abkommen.

⁴¹ "On measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least-developed and net food-importing countries" (<http://www.wto.org/wto/legal/finalact.htm>).

⁴² Vgl. zur *U(nited) N(ations) C(onference on) E(nvironment and) D(evelopment)* etwa *Maurice Strong*, EA 1992, S. 231 ff.; *Klaus Töpfer*, ebd., S. 238 ff.; *Ulrich Beyerlin*, ZaöRV 44 (1994), S. 124 ff.

⁴³ Vgl. *Petersmann* (Fn. 13), S. 121 ff.; WTO Focus No. 40, May-June 1999, S. 6 f.

⁴⁴ Hierzu auch *Hakan Nordström / Scott Vaughan*, Trade and Environment, WTO Special Studies 4, 1999.

striestaaten (insbesondere den USA) erlassen wurden⁴⁵. Dabei wurde zunehmend deutlich, daß durch ein allgemeines Regel-Ausnahme-Verhältnis (zulasten außerökonomischer Belange) wie z.B. nach Art. XX (und XXI) GATT eine angemessene und akzeptable Lösung schwerlich erreicht werden kann⁴⁶.

Durch den Trend zu immer stärkerer wirtschaftlicher (institutioneller) Integration zwischen einzelnen (benachbarten) Staaten zugespitzt hat sich schließlich die schon in Art. XXIV GATT ("Zollunionsausnahme") behandelte Frage des Verhältnisses von (Handels-)Regelungen mit universellem zu solchen mit regionalem Geltungsanspruch. 1996 wurde daher ein für Probleme der "Regionalisierung" zuständiger (neuer) WTO-Ausschuß eingerichtet⁴⁷.

3. Themen für Seattle

Eine vom WTO-Sekretariat kurz vor der Konferenz publizierte Broschüre⁴⁸ faßte die auf der Tagesordnung stehenden Fragen wie folgt zusammen:

- Sollte eine neue Runde von Handelsverhandlungen eröffnet werden?
- Welche Ziele sollten für die fälligen Verhandlungen über Landwirtschaft und Dienstleistungen aufgestellt werden?
- Welche konkreten Schritte zur Hilfe für die ärmsten Länder sind gangbar?
- Wie läßt sich der WTO-Beitritt von ca. 30 Mitglieds-Kandidaten beschleunigen?
- Können (einige) bestehende Abkommen besser angewendet werden?
- Wie sollte die gegenwärtige Arbeit zu handelsbezogenen Aspekten des Umweltschutzes, von Investitionen und des Wettbewerbs fortgeführt werden?
- Wie sollte die WTO auf Kritik reagieren, die seitens der "civil society", insbesondere von *non-governmental organizations* erhoben wird?

⁴⁵ Vgl. neben dem *Gasoline-Fall* (Fn. 34, 35) die Berichte zu *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* (WT/DS 58) vom 15.5.1998 (*Panel*) und vom 12.10.1998 (*Appellate Body*); hierzu *Hans-Ulrich Trieb*, Neue Zürcher Zeitung Nr. 255 vom 3.11.1998, S. 10.

⁴⁶ *Ludwig Gramlich*, ArchVR 31 (1995), S. 131 (150 ff.); ähnlich *Wolfgang Graf Vitzthum*, Raum, Umwelt und Wirtschaft im Völkerrecht, in: *ders.* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 1997, S. 401 ff., Rdnr. 200 f.; anders wohl *Wolfrum* (Fn. 18), § 15 Rdnr. 170 ff. Hierzu eingehender *Andreas Diem*, *Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO*, 1996; *Birgit Weiher*, *Nationaler Umweltschutz und Internationaler Warenverkehr*, 1997, S. 116 ff.

⁴⁷ Vgl. WTO Focus No. 8, Jan.-Feb. 1996, S. 4 f.; No. 11, June-July 1996, S. 10; hierzu auch *Graf Vitzthum* (vorige Fn.), Rdnr. 205 ff.; WTO (Fn. 16), S. 46.

⁴⁸ WTO (ed.), *Seattle: What's at stake?*, 1999, S. 2.

Dem Allgemeinen Rat wurden ab Frühjahr 1999 eine Vielzahl von Vorschlägen unterbreitet⁴⁹, jedoch blieben bis zum Konferenzbeginn wesentliche Fragen zu den Inhalten, dem Ablauf und der Dauer der "Millennium"-Runde ungeklärt, divergierten insbesondere die Positionen der USA und der Europäischen Union beträchtlich. Die wohl weniger den durchaus beeindruckenden Demonstrationen von Gegnern der herrschenden Welthandelspolitik als organisatorischen Unzulänglichkeiten geschuldete Zeitknappheit ließ für das Erreichen von (zumindest punktuellen) Übereinkünften – in den einzelnen (Arbeits-)Gruppen⁵⁰ – keinen Raum mehr, geschweige denn für eine *Seattle Declaration*. Zudem ist die Kritik des zuständigen Mitglieds der Europäischen Kommission nicht von der Hand zu weisen, einige der "Spieler" seien offensichtlich nicht fähig gewesen, sich auf echte Verhandlungen einzulassen; vor allem die USA seien kaum zu Zugeständnissen gewillt, was aber eine *conditio sine qua non* für jede Verhandlung darstelle⁵¹.

Bei genauerem Hinsehen lassen sich letztlich drei Themengruppen unterscheiden: (1) die Frage nach der problemadäquaten Organisationsstruktur der WTO; (2) die Überprüfung und ggf. Überarbeitung bestehender WTO-Abkommen sowie eine Abrundung durch weitere, handelsbezogene Vereinbarungen; (3) die Anreicherung der WTO-Kompetenzen um außerökonomische Belange oder jedenfalls eine stärkere Berücksichtigung insbesondere von ökologischen, sozialen, humanitären Aspekten als bisher. Dabei rückt gerade die Komplexität der beiden letztgenannten, materiellen Themenfelder (aus dem "alten" GATT geerbte⁵²) strukturelle Defizite dieser Internationalen Organisation in den Vordergrund. Insofern steht jedoch die Diskussion wohl erst am Anfang: Mehr Transparenz (durch größere Zugänglichkeit von Dokumenten, verbesserte Informationsflüsse oder intensivere Öffentlichkeitsarbeit)⁵³ ist gewiß erstrebenswert, aber allein nicht ausreichend; eine stärkere Einbeziehung von Nicht-Regierungsorganisationen (über die Rolle von Beobachtern in Gremien hinaus; s. Art. V Abs. 2) mag bewirken, daß Entscheidungen auf breiterer (Erkenntnis-)Grundlage und damit mit einem höheren Maß an Sicherheit und Richtigkeit

⁴⁹ Sie sind auf der Website der WTO (<http://www.wto.org>) zugänglich; s.a. die Übersicht in: WTO Focus no. 41, July-Aug. 1999, S. 3 ff.

⁵⁰ Neben einem von der U.S.-Handelsbeauftragten Barshefsky geleiteten *Committee of the Whole* wurden offene *Working Groups* eingesetzt für *agriculture, implementation and rules, market access* sowie *Singapore agenda and other issues*, ferner betr. *systemic issues* und *trade and labour standards*.

⁵¹ *Pascal Lamy*, World Trade Organisation Ministerial Conference in Seattle – Appraisal and Prospects, Rede vor dem Europäischen Parlament, 13.12.1999.

⁵² Vgl. *Christian Gloria*, Internationales Wirtschaftsrecht, in: *Knut Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 1999, § 44 Rdnr. 34 ff.

⁵³ Vgl. WTO (Fn. 48), S. 44.

getroffen werden⁵⁴, sie hilft jedoch der Exekutiv-Lastigkeit der WTO nicht ab. Konsens als (normative wie in der Praxis geübte) Regel und fehlende Stimmenwägung bekunden und respektieren zwar Gleichheit in der Souveränität; je mehr jedoch auch in der WTO mannigfaltige, divergierende, aber gleichermaßen als vital erachtete öffentliche Interessen der Mitglieder (nicht zuletzt finanzieller Art) gegeneinander abgewogen werden (müssen), lassen diese Vorgaben aber allenfalls Kompromisse auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner zu und führen jedenfalls zu Verzögerungen bei der Beschlußfassung. Freilich birgt auch die vermehrte Festlegung von Entscheidungen per Majorität sowie die Präzisierung der für ein *weighted voting* maßgeblichen Kriterien⁵⁵ reichlich Zündstoff. Vor allem aber muß wohl auf längere Sicht mit der Globalisierung von öffentlichen Aufgaben auch eine Demokratisierung/Parlamentarisierung der mit ihrer Behandlung betrauten Internationalen Organisationen einher gehen⁵⁶, wobei auf positive wie negative Erfahrungen aus regionalen Integrationsverbänden (nicht allein in Europa) zurückgegriffen werden kann.

Den schon heute in (multilaterale) Abkommensform gegossenen verwandte Vereinbarungen dürften dort am ehesten ausgehandelt werden können, wo an vorhandene (Teil-)Regelungen im Rahmen der WTO angeknüpft werden kann. So läßt sich bei dem auch von der Bundesregierung intendierten Bestimmungen zum Wettbewerbsrecht⁵⁷ auf dem Prinzipienkatalog aufbauen, der im Protokoll zur Basis-Telekommunikation enthalten ist. Eine Fortführung der 1998 gescheiterten, innerhalb der OECD geführten Verhandlungen über Investitionen⁵⁸ zwischen einer größeren, (potentiell) universellen Zahl von Teilnehmern könnte sich an dem WTO-Übereinkommen über *T(rade-) R(elated) I(nvestment) M(easure)s*⁵⁹ orientieren und wie dieses (zunächst) einzelne weitere Probleme einer einvernehmlichen Lösung zuführen. Überdies spricht nichts dagegen – wie beim Bereich von

⁵⁴ Vgl. die Stellungnahme des (EG-)Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Transparenz und Beteiligung der organisierten Bürgergesellschaft an der WTO-Jahrtausend-Runde" vom 20.10.1999, ABl. EG Nr. C 368 vom 20.12.1999, S. 43.

⁵⁵ Dies zeigt etwa die (notwendige, aber sehr zögerlich geführte) Diskussion im IMF im Hinblick auf die nach der Errichtung der Europäischen Währungsunion notwendige Neuordnung der Stimmgewichte (und der Sitzverteilung im Exekutivdirektorium); vgl. *Bernd Martenczuk*, ZaöRV 49 (1999), S. 93 ff.; Die Beziehung Deutschlands zum Internationalen Währungsfonds nach Einführung des Euro, Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Sept. 1999, S. 15 (17 ff.).

⁵⁶ Dazu jetzt *Otfried Höffe*, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, 1999, mit Überlegungen zu einem "sozialen und ökologischen Weltmarkt" (S. 399 ff.).

⁵⁷ Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der PDS (BT-Drs. 14/1824 vom 20.10.1999); s. bereits *Wolfrum* (Fn. 18), § 15 Rdnr. 127 ff.

⁵⁸ Zum Projekt eines *M(ultilateral) A(greement on) I(nvestment)* s. etwa *Joachim Karl*, RIW 1998, S. 432 ff.; *Jochen Hartwig*, Aussenwirtschaft 1999, S. 75 ff.; BT-Drs. 14/73 vom 8.12.1998, S. 1 ff.

⁵⁹ ABl. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 100; s. *Senti / Conlan* (Fn. 18), S. 77 f.; *Ludwig Gramlich*, AWPrax 1998, S. 190 ff.; zu einschlägigen GATS-Bestimmungen ebd., S. 160 (162).

government procurement bereits mit einigem Erfolg praktiziert⁶⁰ –, daß speziell an bestimmten in die WTO-Zuständigkeit fallenden Themen interessierte Mitglieder plurilaterale Vereinbarungen eingehen, die auf Erweiterung angelegt sind, wenn auch solche Abkommen der Aufsicht von WTO-Organen unterworfen bleiben und Konflikte im (möglichst wenig modifizierten⁶¹) Streitbeilegungsverfahren ausgetragen werden. Sinnvoll wäre dies etwa bei der neuen Querschnittsmaterie *electronic commerce*⁶².

Die heftigsten Kontroversen, wie sie auch in Seattle inner- und außerhalb der Konferenzräume entbrannten, betreffen nicht den internationalen Verkehr mit Waren oder Dienstleistungen als solchen, sondern dessen Umfeld und Auswirkungen. Die WTO selbst brachte wesentliche Einwände auf den Punkt: Der Organisation gehe es nur um Freihandel; ihre Regeln und Liberalisierungsbestrebungen zerstörten Arbeitsplätze, drückten Löhne und mißachteten Arbeitnehmerrechte; sie ordne wirtschaftliche Entwicklung den Belangen des (Frei-)Handels unter und übersehe auch andere spezifische Probleme von Entwicklungsländern; schließlich bedrohten WTO-Vorschriften (und deren Interpretation durch *Panels* und den *Appellate Body*) Umwelt, Gesundheit und Sicherheit⁶³.

Demgegenüber wurde jüngst im Deutschen Bundestag gefordert, nicht nur – wie es auch der Haltung der EU entspricht⁶⁴ – soziale und ökologische Standards im WTO-Recht zu verankern, sondern darüber hinaus dort auch Menschenrechte und *good governance*⁶⁵ einzubeziehen⁶⁶. Bislang können solche Aspekte allenfalls (partiell) über die "allgemeinen Ausnahmen" Berücksichtigung finden; eine bloße breiter angelegte Neufassung dieser Vorschriften änderte freilich deren exceptionellen Charakter und die damit verbundene Beweisverteilung zulasten eines handelsbeschränkende Maßnahmen treffenden oder anwendenden WTO-Mitglieds noch nicht. Zudem kann eine effektive Streitbeilegung

⁶⁰ ABl. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994, S. 273; dazu *Senti / Conlan* (Fn. 18), S. 107 ff.

⁶¹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 DSU i. V. m. Anlage 1.

⁶² Vgl. WTO (Fn. 16), S. 52.

⁶³ WTO (Fn. 48), S. 27 ff.

⁶⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur EU-Haltung bei der WTO-Millenniumrunde, KOM (1999) 331; den *Schwaiger*-Bericht (EP AS-0062/1999); *Georg M. Berrisch / Hans-Georg Kamann*, EuZW 1999, S. 714 f(f.); lesenswert auch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 27.1.1999, ABl. EG Nr. C 101 vom 12.4.1999, S. 43.

⁶⁵ Vgl. hierzu den Zielkatalog in Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29.4.1999; ferner *Frank Delmartino / Amara Pongsapich / Rudolf Hrbek* (Hrsg.), *Regional Pluralism and Good Governance*, 1999.

⁶⁶ So der Ausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe bei der (Mit-)Beratung von Anträgen der CDU/CSU (BT-Drs. 14/1664 vom 28.9.1999), der SPD- und Bündnis 90 / Die Grünen (BT-Drs. 14/1861 vom 27.10.1999) und der PDS-Fraktion (BT-Drs. 14/1834 vom 26.10.1999); s. heute im Bundestag (hib) vom 23.11.1999.

derzeit allein im WTO-Rahmen erfolgen, so daß trotz der Depolitisierung des Verfahrens ein Protektionismusvorwurf nur schwer zu entkräften ist. Dabei erscheint der Status Quo zwar materiell und auch prozessual verbesserungswürdig, ist aber einer Zersplitterung je organisationspezifischer Gerichtsbarkeiten vorzuziehen⁶⁷.

4. Was nun?

Für's erste ist es – in den Worten von M. Moore – "vital to maintain and consolidate what has already been achieved"⁶⁸. EU-Kommissar Lamy schlägt für die nächsten 18 Monate ein schrittweises Vorgehen vor; ein erneutes Scheitern könne sich niemand leisten⁶⁹. Der Allgemeine Rat verständigte sich am 17.12.1999⁷⁰ darauf, zunächst nichts zu tun. Damit laufen zwar zum Jahresende Fristen (für Entwicklungsländer) zur Umsetzung von Verpflichtungen aus WTO-Abkommen, insbesondere TRIPS (Art. 65) und TRIMS (Art. 5 Abs. 2), aus; es wurde jedoch ein Stillhalten bis zur nächsten Ratssitzung vereinbart.

Ebenso zukunftsfruchtig wie unabdingbar und dringlich erscheint es allerdings, den Problemen der Entwicklungsländer (nicht nur rhetorisch) stärkere Bedeutung beizumessen. Bei der Realisierung dieser Absicht würde sich die WTO in eine allgemeinere Debatte einklinken können, deren Gegenstand seit der letzten Jahrestagung des IMF⁷¹ – auf Anregung des Kölner G 8-Treffens⁷² – zu einer zentralen Frage aufgewertet wurde – der Linderung und Beseitigung von Armut weltweit. Ohnehin ist eine neue Verhandlungsrunde nur dann erfolgversprechend, wenn hinsichtlich der anzugehenden Themen ausreichend und rechtzeitig eine Kooperation mit anderen, ebenfalls involvierten Internationalen Organisationen gesucht und gefunden wird, wie sie bei manchen laufenden Aktivitäten schon üblich ist⁷³.

⁶⁷ Vgl. Gramlich (Fn. 46), S. 157 f.

⁶⁸ A.a.O. (Fn. 8).

⁶⁹ A.a.O. (Fn. 51).

⁷⁰ WTO Press Release, General Council defers post-Seattle discussion until early 2000, 17.12.1999.

⁷¹ Ende Sept. 1999; vgl. etwa die Ausführungen von Camdessus auf einer Pressekonferenz vom 30.9. (<http://www.imf.org/external/np/tr/1999/TR990930.htm>).

⁷² Vgl. insbes. Abschn. V. – VII. der Gipfelerklärung vom 18.6.1999 (<http://www.g-8.de>).

⁷³ S. etwa für die Technische Zusammenarbeit das "Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least-Developed Countries", bei dem IMF, das International Trade Centre, UNDP, UNCTAD, die Weltbank und die WTO zusammenwirken, oder das "Joint Integrated Assistance Program for Selected Least-Developed and Other African Countries" (JITAP).