

Erster Teil

Vom GATT zur WTO

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. 419–479A; *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

- 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.

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.

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.

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

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

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.

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** abzuschließen

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.

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.

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 Schutzwällen («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

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.

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

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.

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.

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).

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.

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.

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

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 eingingen.

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 Zoll-zugeständnisse, 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).

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 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. 34

Kapitel IV handelt von der Meistbegünstigung, dem Inländerprinzip, dem Zollabbau, 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. 35

Gemäß Kapitel V hat jeder Mitgliedstaat faire Wettbewerbsbedingungen zu 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. 36

Kapitel VI schlägt die Schaffung von internationalen Abkommen zwischen 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. 37

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

1.2.5 Die Gründe des Scheiterns der ITO

Die Havanna-Charta, vorgeschlagen von der US-Exekutive (Staatsdepartement), 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. 39

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

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.

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 **Britten 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.

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 Präferenzsystems 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 **unverhohlenen 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 Marköffnung 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.

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 eindruckliches 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/B/C.1/193, 194, 195, 196, 196/Add. I, 197 und 198, Genf.

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.

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

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

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.

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-

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. Vorsehen 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.

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.

fürten 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.

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

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).

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.

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 ausgehandelt 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.

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 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

72

2.1.3 Der verstärkte Miteinbezug der Dritten Welt

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

73

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.

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.

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.

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

«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

Der im folgenden Jahr ausgearbeitete und veröffentlichte 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 78

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- 79

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.

tere Bearbeitung des Programms lag bei drei Ausschüssen, deren Schlussfolgerungen in die fünfte Handelsrunde des GATT (Dillon-Runde) einfließen.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 Grundsätze 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).

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 Milchprodukten 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.

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.

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 Abkommen⁷¹ **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.

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 Zentralregierungen⁷⁸ 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.

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

Das Abkommen über Rindfleisch⁸² 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.

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

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.

- 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 beigelegt. 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.

am 1. Januar 1980 zählte das Abkommen 19 und 1994 insgesamt 29 Partner.⁹¹ Das Abkommen über Einfuhrlicenzen 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_e.htm (Mai 2023).

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-Gründstaaten. 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.

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 Präferenzsystem sei nie zur Diskussion gestanden.⁹⁶

Neben dieser Auseinandersetzung zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien 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 über den Abbau von Zöllen getroffen werden. Die Verhandlungen betrafen 45 000 Tarifpositionen, wertmäßig etwa die Hälfte des Welthandels. Die vereinbarten Zollsenkungen betragen 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 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.

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.

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.

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 intensiv angewandt.¹⁰⁵ 116

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 handlungsgewichtet, auf knapp 3 Prozent des damaligen Zollniveaus geschätzt.¹⁰⁷ 117

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. 118

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.¹⁰⁸ 119

2.3.4 Die vierte GATT-Runde: Genf 1955/56

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

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.

fürten 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.

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

Der Anstoss zu einer neuen Zollrunde ging 1958 vom Genfer Ministertreffen aus. 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. 125

Vor allem drei Themen standen auf der Tagesliste der fünften GATT-Runde: 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. 126

Der 1957 von den Beneluxstaaten (die Beneluxstaaten bildeten bereits eine Zollunion), der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien unterzeichnete Römer Vertrag sah die Errichtung eines gemeinsamen Zollsatzes 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 in einem Land durch Zollsenkungen im anderen Land kompensiert würden. Gegenteiliger Meinung waren die Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland sowie der Beneluxstaaten. Der neue Außenhandelsstarif 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. 127

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

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.

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 Beitrittsge-suche 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 Drittstaaten 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.

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 Außenhandelsstarif 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

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 **132**

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 **133**

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. **134**

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. **135**

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.

- 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 Verhandlungsaufakt 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.

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

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 Zollsensungen in fünf Stufen bis 1972 verpflichten,¹²⁸ (2) in 34 Länderlisten¹²⁹ 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 GATT¹³³ und (6) in den Beitrittsprotokollen zum GATT von Argentinien, Irland, Island, Jugoslawien, Polen, Schweiz¹³⁴ und Südkorea.¹³⁵ **142**

Die im Agrarbereich vereinbarten Zollsensungen 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 **143**

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

¹²⁷ Die Positivlisten enthalten jene Produkte, bei denen eine Zollsensung 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.

**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
Industrierzeugnisse	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 lösen. 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 mit einzubeziehen. 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-

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 einführt 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 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.¹⁴⁰ 147

Die bereits vor dem Inkrafttreten des US-Handelsgesetzes eröffnete Tokio-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.¹⁴² 148

2.3.7.1 Verhandlungsprobleme

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

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.

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 Unterstützungs- politik, 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 Tiefst- preisen und bei Fleisch von gegenseitigen Preisabsprachen.

151 Warum die USA für eine Liberalisierung des Handels mit Landwirtschaftser- zeugnissen eintraten, während die EWG an der Beibehaltung und Stärkung ihrer protektionistischen Agrarmarkordnung 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 Negativ- saldo 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 geringe- rer 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 Zehn- tel der EWG-Agrarexporte einfuhrten. 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.

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

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

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

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».

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 erfuhr die Handelsgüter Bekleidung, Textilien, Leder und Gummiwaren.
- 157** Die vereinbarte Senkung war von Zollposition zu Zollposition und je nach Ursprungsland verschieden. Gemäß folgender Übersicht erfuhr 62 Prozent der

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.

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. 158

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».¹⁵³ 159

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

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 (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 35 f. und 147.

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 Streit-schlichtungsverfahren.

- 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»*.

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

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 Haushaltsdefizite 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 Schweizer Arthur Dunkel, in: NZZ vom 20.1.2015, Nr. 15, S. 29.

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.

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:

«[...] 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 Grundsatzserklärungen, in denen sich die Vertragspartner erneut zu einem offenen, multilateralen Welthandelssystem bekennen, und zweitens die Inangriffnahme von konkreten Problemlösungen mit fest vorgegebenen Fristen.

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 bekräftigten 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.

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.

- 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 Agrarausschuss 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.

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

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

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.

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 1982¹⁸¹ 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 VERTRAGSPARTEIEN 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 Ministerkonferenz¹⁸⁴ 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 verschärfen 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.

3.3 Die Ministererklärung 1986

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. **183**

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. **184**

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. **185**

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. **186**

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. **187**

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

- 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.

3.4 Der Verlauf der Uruguay-Verhandlungen

Der in Punta del Este lancierten Handelsrunde war eine Verhandlungszeit von 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. 193

3.4.1 Die erste Halbzeit

Die Durchführung der Uruguay-Runde oblag gemäß Beschluss vom 28. Januar 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. 194

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

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.

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.

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

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 «Roll-back»-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.

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-Gruppe¹⁹² 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.

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

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 **201**

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. **202**

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-subsidien, 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. **203**

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.

- 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.

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

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 1973²⁰⁰ als Vorlage der GATT-Regelung zu benutzen. 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

209

3.4.2.3 Tropische Produkte

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

210

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-

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 länderspezifische 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.

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.

(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.

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

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 **217**

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. **218**

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 **219**

3.4.2.7 GATT-Artikel

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 Verhandlungshauptbereiche 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. **220**

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.

- 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 Ausnahmegewilligung («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 Sticht datum 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-

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

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. 225

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. 226

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

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. 228

3.4.2.9 GATT-Schutzklausel

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 ungeschwellig 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 229

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.

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 zuhänden 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.

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 Meinungsdivergenzen 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.

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.

Trotz verschiedener Vermittlungsversuche konnte die Arbeitsgruppe die aufgetretenen 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

243

3.4.2.14 Funktionieren des GATT-Systems

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.

244

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.

245

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-

246

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

²¹⁸ Vgl. Rz. 24 ff.

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

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

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. 253

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. 254

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». 255

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. 256

3.4.3 Die Verlängerung

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- 257

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.

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 Meinungsdivergenzen, 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 Allgemeinen 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 Agrarhandelsystems 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.

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.

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.

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

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.

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-Entwurf²³⁰ 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 beigelegt 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.

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.

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).

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

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.

Übersicht 4: Die in der Uruguay-Runde vereinbarten Vertragstexte

<i>Schlussakte über die Ergebnisse der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO)</i>
Anhang 1 Anhang 1 A: Multilaterale Übereinkommen über den Handel mit Waren. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT 94): Vereinbarungen zur Auslegung der Art. II.I(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.