

Dritter Teil

Die gemeinsamen Vertragsinhalte der WTO

Literatur: *W.S. Culbertson*, International Economic Policies, Appleton: New York 1925; *G. Haberler*, Der internationale Handel, Springer: Berlin/Heidelberg 1933; *W. Morton*, Income and Employment, in: McCormick (Hrsg.), Problems of the Postwar World, McGraw-Hill: New York 1945, S. 3–32; *C.B. Hoover*, International Trade and Domestic Employment, McGraw-Hill: New York 1945; *C. Hull*, The Memoirs of Cordell Hull, Bd. I und II, Macmillan: New York 1948; *C. Wilcox*, A Charter for World Trade, Macmillan: New York 1949; *A. Bosshardt*, Zollpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.), Bd. II, 1955, S. 671–678; *R.N. Gardner*, Sterling-Dollar Diplomacy, Clarendon Pr.: Oxford 1956; *R. Prebisch*, Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary General of the UNCTAD, New York 1966; *K. Kock*, International Trade Policy and the GATT 19047–1967, Almqvist & Wiksell: Stockholm 1969; *R.E. Baldwin*, Nontariff Distortions of International Trade, Brookings Inst.: Washington DC 1970; *K. Dam*, The GATT. Law and International Economic Organization, Univ. of Chicago Press: Chicago u.a. 1970; *J.W. Evans*, The Kennedy Round in American Trade Policy, Harvard Univ. Press: Cambridge Mass. 1971; *J.H. Jackson*, World Trade and the Law of GATT, Bobbs-Merrill: Indianapolis u.a 1969; *D.H. Meadows* et al., The Limits to Growth – A Report for the Club of Rome’s project on the predicament of mankind, Universe Books: New York 1972; *B. Donges/G. Fels/A. Neu*, Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft, Kieler Studie Nr. 123, Tübingen 1973; *H. Gross Espiell*, GATT: Accommodating Generalized Preferences, in: Journal of World Trade Law, in 8 JWTL 4/1974, S. 341–363; *R. Senti*, Monopolisierung im internationalen Rohwarenhandel, Diessenhofen 1975; *W.F. Monroe*, International Trade Policy in Transition, Heath: Lexington Mass. 1975; *L. Quambusch*, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Universität Köln: Köln 1976; *G. Curzon/V. Curzon*, The Management of Trade Relations in the GATT, in: Shonfield (Hrsg.), International Economic Relations of the Western World 1959–1971, Royal Institute of International Affairs: London u.a. 1976, S. 141–283; *H. Hasenpflug*, Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Verlag Weltarchiv: Hamburg 1977; *F. Roessler*, Specific Duties, Inflation and Floating Currencies, GATT-Studie Nr. 4, Genf 1977; *M.W. Corden*, The Theory of Protection, OUP: Oxford 1979; *J. Letiche/R. Chambers/A. Schmitz*, The development of gains from trade theory: classical to modern literature, in: Ballabon (Hrsg.), Economic Perspectives: An Annual Survey of Economics, Gordon and Bresch Publishing: New York 1979, S. 119–149; *J.M. Letiche/R. Chambers/A. Schmitz*, The development of gains from trade theory: classical to modern literature, in: Ballabon (Hrsg.), Economic Perspectives: An Annual Survey of Economics, Gordon and Bresch Publishing: New York 1979, S. 119–149; *Y. Abdulqawi*, »Differential and More Favourable«: The GATT Enabling Clause, in: 14 JWTL 1980, S. 488–507; *M. Hilf/R. Rolf*, Das «Neue Instrument» der EG, in: RIW 4/1985, S. 297–311; *R. Senti*, GATT – System der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 1986; *F. Roessler*, The Rationale for Reciprocity in Trade Negotiations under Floating Currencies, in: 31 Kyklos, 2/1978, S. 258–274; *A. Olechowski*, Nontariff barriers to trade, in: Finger/Olechowski (Hrsg.), The Uruguay-Round, A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, World Bank: Washington 1987, S. 121–126; *R.E. Baldwin*, Trade Policy in a Changing World Economy, University Press: Chicago 1988; *Th. Cottier*, Intellectual Property in International Trade Law and Policy: The GATT Connection, in: 47 Aussenwirtschaft I/1992, S. 79–105; *D. Salvatore*, Protectionism and World Welfare: Introduction, in: Salvatore (Hrsg.), Protectionism and World Welfare, Cambridge 1993, S. 1; *P. Hilpold*, Freihandel und managed trade, in: economy 1993, S. 273–282; *E.-U. Petersmann*, International Trade and International Environment Law, in: 27 JWT 1993, S. 43–81; *J. Bhagwati*, Aggressive Unilateralism, in: Bhagwati/Hugh (Hrsg.), Aggressive Unilateralism – America’s 301 Trade Policy and the World Trading System, University of Michigan Press: Ann

Arbor 1993, S. 3; *J.S. Hillman*, Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective, in: 28 *Tulsa Law Journal* 4/1993, S. 324–338; *E. Streissler/M. Streissler*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen, Manz: Wien 1994; *U. Möbius*, Auswirkungen der Ergebnisse der abgeschlossenen Uruguay-Runde im GATT auf die Industriegüterexporte der Entwicklungsländer in die EU, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Berlin 1994; *M. Schlagenhof*, Trade Measures Based on Environmental Processes and Production Methods, in: 29 *JWT* 6/1995, S. 135–155; *H. Sautter*, Sozialklauseln für den Welthandel – wirtschaftsethisch betrachtet, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 40. Jahr, Hamburg 1995, S. 227–245; *J. Croome*, Reshaping the World Trading System, WTO: Genf 1995; *Ch. Häberli*, Das GATT und die Entwicklungsländer, in: *Cottier* (Hrsg.), *GATT-Uruguay Round*, Stämpfli Bern 1995, S. 135–172; *A. Diem*, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, Nomos: Baden-Baden 1996; *J.S. Hillmann*, Nontariff Agricultural Trade Barriers Revisited, Working Paper des International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), Nr. 2, St. Paul 1996; *R. Hudec*, GATT Legal Restraints on the Use of Trade Measures against Foreign Environmental Practices, in: *Bhagwati/Hudec* (Hrsg.), *Fair Trade and Harmonization, Prerequisites for Free Trade?*, MIT Press: Cambridge Mass., S. 95 ff.; *E. Ustor*, Most-Favoured-Nation Clause, in: *EPIL*, Bd. 3 1997, S. 468 ff.; *R. Senti*, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Schulthess: Zürich 2000; *M. Hilf*, Power, rules and principles – which orientation for WTO/GATT law?, in: 4 *JIEL* 1/2001, S. 111–130; *P.-T. Stoll/F. Schorkopf*, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Heymann: Köln u.a 2002; *P. Hilpold*, Regional Integration According to Article XXIV GATT – Between Law and Politics, in: 7 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2003, S. 1–41; *G.M. Berrisch*, Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994), in: *Prieb/Berrisch/Pitschas* (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, C.H. Beck: München 2003, S. 71–167; *T. Makatsch*, Gesundheitsschutz im Recht der Welthandelsorganisation, Duncker & Humblot: 2004; *Th. Cottier/M. Oesch*, *International Trade Regulation*, Staempfli/Cameron May: Bern/London 2005; *R. Senti*, *Die WTO im Spannungsfeld zwischen Handel, Gesundheit, Arbeit und Umwelt*, Nomos: Baden-Baden 2006; *M. Trebilcock/M. Fishbein*, *International trade: Barriers to trade*, in: *Research Handbook in International Economic Law*, Edward Elgar: Cheltenham 2007, S. 1–61; *J. Griebel*, *Internationales Investitionsrecht*, C.H. Beck: München 2008; *D.A. Irwin*, *Free Trade Under Fire*, Princeton University Press: Princeton 2009; *T. Bender*, *Das materielle Recht der WTO: Warenverkehr, GATT 1994*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, Nomos: Baden-Baden 2010, S. 229–260; *M. Panizzon/L. Arnold/Th. Cottier*, *Handel und Umwelt in der WTO: Entwicklungen und Perspektiven*, World Trade Institute: Bern 2010; *H. Hestermeyer*, *Article III*, in: *Wolfrum/Stoll/Hestermeyer* (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods*, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2011, S. 116–165; *N. Matz-Lück*, *Article XX*, in: *Wolfrum et al.* (Hrsg.), *WTO – Trade in Goods*, Brill/Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2011, S. 540–568; *R. Howse*, *Regulatory Measures*, in: *Daunton et al.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, OUP: Oxford 2012, S. 507–534; *M. Matsushita*, *The Dispute Settlement Mechanism At The WTO: The Appellate Body—Assessment And Problems*, in: *Daunton et al.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook on The World Trade Organization*, OUP: Oxford 2012, S. 507–534; *R. Senti*, *Regionale Freihandelsabkommen*, Dike/BWV: Zürich/Berlin 2013; *R. Senti*, *WTO – Die heute geltende Welthandelsordnung*, ETH: Zürich 8.A. 2014; *M. Matsushita/Th. Schoenbaum/P. Mavroidis/M. Hahn* (Hrsg.), *The World Trade Organization*, OUP: Oxford 2015; *R. Acharya* (Hrsg.) *Regional Trade Agreements and the Multilateral System*, CUP: Cambridge 2016; *P. Hilpold*, *Die EU im GATT/WTO-System*, Nomos et al.: Baden-Baden et al. 2019; *W. Weiß*, *Umsetzung und Durchsetzung der EU-Handelspolitik: neue Entwicklungen der «Open Strategie»*

gic Autonomy» in: EuZW 18/2020, S. 787–793; *M. Trebilcock/J. Trachtman*, International Trade Law, Edward Elgar: Cheltenham 2020; *A. Wang*, History of the MFN Clause in International Law, in: ders., The Interpretation and Application of the Most-Favored-Nation, Brill/Martinus Nijhoff: Boston/Leiden 2022, S. 4–33; *J. Sundaram*, WTO Law and Policy – A Political Economy Approach, Routledge: Oxon/New York 2022; *R. Senti*, Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Dike/Nomos: Zürich/Baden-Baden 2022; *Th. Petersen*, Strategische Handelspolitik 2.0, in: 103 Wirtschaftsdienst 5/2023, S. 326–331; *A. Ghoufrane*, Le devenir des pays en développement dans la perspective de la réforme de l’OMC, in: Liber Amicorum Mohamed Bennouna, Pedone: Paris 2023, S. 463 ff.; *K. Olschoorn*, The EU’s Anti-coercion Instrument: A Return of Unlawful Unilateral Trade Countermeasures in Disguise?, in: 51 LIEI 1/2024, S. 47–86

Die in der Uruguay-Runde ausgehandelten und in Marrakesch (Marokko) am 15. April 1994 unterzeichneten Vereinbarungen der Welthandelsorganisation (WTO) lassen sich in **multilaterale** und **plurilaterale Abkommen** unterteilen. Die multilateralen Abkommen zur Schaffung der WTO, das GATT, das GATS und das TRIPS, die Streitschlichtungsbestimmungen und die Überprüfung der Handelspolitik (Anhänge 1, 2 und 3 der WTO-Vereinbarung) sind für alle WTO-M verbindlich. Die plurilateralen Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und das öffentliche Beschaffungswesen (Anhang 4 der WTO-Vereinbarung), deren Unterzeichnung fakultativ ist, verpflichten nur die Teilnehmerstaaten.³⁵⁵ **439**

Zudem ist zwischen den **gemeinsamen Abkommensinhalten** und den **Sonderbestimmungen** zu unterscheiden. Zu den gemeinsamen Abkommensinhalten gehören die in der Präambel der WTO-Vereinbarung erklärte Zielsetzung, die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung, die Verbesserung der Transparenz, der Grundsatz der Reziprozität, der Abbau von Handelshemmnissen, die Begünstigung der Entwicklungsländer und der Umweltschutz. Die Sonderbestimmungen sind vertragsspezifisch und beziehen sich auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen, die geistigen Eigentumsrechte, die Landwirtschaft, die Gesundheits- und Sicherheitsvorgaben usw. **440**

Die Übersicht 7 erfasst im ersten Block die multilateralen und im zweiten die plurilateralen Verträge. Die gemeinsamen Abkommensinhalte (Zielsetzung, Meistbegünstigung, Inländerprinzip, Transparenz usw.) sind vertragsübergreifend im Block der multilateralen Abkommen eingetragen, obwohl diese Elemente zum Teil auch für die plurilateralen Vereinbarungen Geltung haben. Der dritte Teil der vorliegenden Veröffentlichung behandelt die gemeinsamen Vertragsinhalte, der vierte Teil den Güterhandel, der fünfte Teil die Zusatzabkommen, der sechste Teil den Dienstleistungshandel, der siebte Teil die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums und der achte Teil die plurilateralen Abkommen. **441**

³⁵⁵ Die beim Inkrafttreten der WTO am 1.1.1995 noch geltenden plurilateralen Milch- und Rindfleischabkommen sind auf Ende 1997 aufgehoben worden.

Übersicht 7: Gliederung der Verträge nach Abkommensinhalt

<i>Multilaterale Abkommen</i>		
GATT	GATS	TRIPS
<p>Gemeinsame Inhalte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zielsetzung • Meistbegünstigung • Inländerprinzip • Transparenz • Reziprozität • Abbau der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse • Begünstigung der Entwicklungsländer • Umweltschutz 		
Landwirtschaft Gesundheit Techn. Hemmnisse Investitionen Dumping Zollwert Versandkontrolle Ursprungsregeln Einfuhrlizenzen Subventionen Schutzmassnahmen	Personenverkehr Luftverkehr Finanzdienstleistungen Telekommunikation	Übergangsregeln

<p><i>Plurilaterale Abkommen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Handel mit zivilen Luftfahrzeugen • Öffentliches Beschaffungswesen
--

1 Die gemeinsame Zielsetzung

Die **Präambel** der WTO-Vereinbarung³⁵⁶ enthält einen **Katalog von Zielen**, teils handelspolitischer Art, teils auf den Umweltschutz und die Bevorzugung der Entwicklungsländer ausgerichtet. Die wirtschaftlichen Aspekte stammen aus dem ursprünglichen GATT-Vertrag. Die Erwähnung der Umwelt und die Förderung der Entwicklungsländer sind neu. **442**

Absatz 1 der Präambel der WTO-Vereinbarung beginnt mit der Absichtserklärung, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen seien «auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Verwirklichung der Vollbeschäftigung und ein hohes und ständig steigendes Niveau des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage sowie auf die Steigerung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen» auszurichten. Die Aufnahme der Dienstleistungen in die Zielsetzung ist das Ergebnis der Ausweitung der Welthandelsordnung auf den Dienstleistungsbereich. Die Verwirklichung dieser Ziele, so Absatz 3 der Präambel, habe über die gegenseitig nicht diskriminierende Marktöffnung und den Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken zu erfolgen. Analog zu den Zielsetzungen der WTO-Vereinbarung und des GATT spricht die Präambel des GATS von der «fortschreitenden Liberalisierung» und der «Förderung des Wirtschaftswachstums» und diejenige des TRIPS von der Beseitigung der «Verzerrungen und Behinderungen des internationalen Handels». **443**

Ein Vergleich zwischen GATT 1947 und WTO 1995 zeigt im Besonderen eine **Neuaustrichtung** der Zielsetzung auf den Bereich des **Umweltschutzes**. Während der Vorbereitung des GATT, angefangen beim US-Vorschlag 1945 zur Schaffung einer internationalen Handelsorganisation bis hin zur provisorischen Inkraftsetzung des GATT, kamen die Umweltschutzfragen nicht zur Sprache.³⁵⁷ Die damaligen Bemühungen konzentrierten sich auf die weltweite Öffnung der Güter- und Rohstoffmärkte. Die Havanna-Charta von 1948 verwies lediglich auf die allfällige Notwendigkeit zwischenstaatlicher Abkommen über den Handel mit Rohstoffen.³⁵⁸ Das GATT setzte das Ziel der «vollen Erschließung der Hilfsquellen der Welt» («*full use of the resources of the world*») auf die gleiche Ebene wie die Erhöhung des Lebensstandards, die Verwirklichung der Vollbeschäftigung usw. Diese Formulierung ist als «ungehinderter Zugang zu den Rohstoffen» und nicht **444**

³⁵⁶ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf (April 2024).

³⁵⁷ Vgl. US Department of State (1945), *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Publication 2411, November, Washington DC; US Department of State (1946), *Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations*, Publication 2598, September, Washington DC; Havanna-Charta; K. Kock (1969), S. 1 ff.

³⁵⁸ Art. 1 Abs. 3 Havanna-Charta weist in Verbindung mit Art. 55 auf die möglicherweise «notwendigen» zwischenstaatlichen Abkommen hin.

als Erhaltung der Umwelt zu verstehen.³⁵⁹ Die GATT-Vertragsparteien haben diese Zielsetzung in den nachfolgenden Jahrzehnten kaum hinterfragt, obwohl spätestens nach der Veröffentlichung der Studie «Die Grenzen des Wachstums»³⁶⁰ die Umweltfragen weltweit zur Diskussion standen. Auch im GATT hätte sich seit 1971 eine Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen und für internationalen Handel dieser Probleme annehmen müssen. Die Arbeitsgruppe tagte in den 20 Jahren ihres Bestehens nicht ein einziges Mal und stellte sich auch in anderer Form nie ihrer Aufgabe.³⁶¹ Die Ministererklärung von 1986 zur Lancierung der Uruguay-Runde sprach bloß von der Liberalisierung des Rohstoffhandels («*fullest liberalization of trade in natural resource-based products*»), ohne die Umweltschutzpolitik zu erwähnen.³⁶²

445 Die **Neufassung der GATT-Ziele** findet sich im **Dunkel-Bericht** Ende **1991**. Die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, so *Arthur Dunkel*, seien auf «*developing the optimal use of the resources of the world at sustainable levels*» auszurichten.³⁶³ Der Einbezug des Umweltschutzes in die Zielsetzung der Welthandelsordnung erfolgte somit vor der Konferenz in Rio de Janeiro von 1992 für Umwelt und Entwicklung («*United Nations Conference on Environment and Development*», *UNCED*), die das GATT aufforderte, die Umweltschutzaspekte stärker zu berücksichtigen.³⁶⁴ Die Formulierung der Umweltschutzpolitik des Dunkel-Berichts fand zwei Jahre später Eingang in die Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, wenn auch formalrechtlich in abgeschwächter Form. Die optimale Nutzung der natürlichen Ressourcen wird in der WTO nicht als gleichwertiges Ziel neben die Erhöhung des Wohlstands, die Sicherung der Vollbeschäftigung usw. gestellt, sondern ist der «Ausweitung der Produktion und

³⁵⁹ Vgl. GATT (1953, 1959, 1966, 1970, 1986 und 1994), Analytical Index, Genf, Präambel; *J.H. Jackson* (1969), S. 26 und 126; *R. Senti* (1986), S. 40 f.

³⁶⁰ *D.H. Meadows* et al. (1972).

³⁶¹ Die Gruppe für Umweltschutzmaßnahmen und internationalen Handel («Group on Environmental Measures and International Trade») entstand im Hinblick auf die Stockholmer «Conference on Human Environment» von 1972. Ihr Zweck galt der Überprüfung aller Probleme im Zusammenhang mit internationalem Handel, Umweltverschmutzung und Gefährdung des Lebens und der Gesundheit des Menschen. Vgl. Darstellung der Tätigkeit dieser Arbeitsgruppe in: GATT (1991), FOCUS, Newsletter Nr. 85, Genf, S. 1 und 3 ff.; Berichterstattung der Arbeitsgruppe in: BISD; letzter Bericht in: GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 ff.

³⁶² Ministererklärung vom 20.9.1986, BISD 33rd S, S. 19 ff. Die Zielsetzung «[...] the fullest liberalization [...]» findet sich in: BISD 33rd S, S. 23. Die Formulierung der Ministererklärung im Hinblick auf den Rohstoffhandel wurde von der Arbeitsgruppe «Tropische Produkte» übernommen. Vgl. GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 43, Genf, S. 4.

³⁶³ *Dunkel-Bericht*, S. 91.

³⁶⁴ Die UNCED forderte das GATT beziehungsweise die Verhandlungsdelegationen der Uruguay-Runde auf, die Umweltaspekte vermehrt in die neu zu schaffende Welthandelsordnung einzubeziehen. GATT (1993), BISD 39th S, S. 303 ff.

des Handels» untergeordnet. Die WTO-Mitgliedstaaten anerkennen, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Steigerung von Produktion und Handel mit Waren und Dienstleistungen ausgerichtet sind, «unter Berücksichtigung einer optimalen Nutzung der Ressourcen» («*while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development*»).

In Anlehnung an die Ziele der Ministererklärung von 1986 anerkennen die Vertragspartner in der Präambel der WTO-Vereinbarung auch die Notwendigkeit, den Entwicklungsländern, «insbesondere (den) am wenigsten entwickelten unter ihnen», einen ihrem Entwicklungsstand entsprechenden Anteil am Welt-handelswachstum zuzusichern. Zur besseren Wahrung der Interessen der ärmeren Länder der WTO wird der seit dem Jahr 1966 bestehende Ausschuss für Handel und Entwicklung weitergeführt. Eine der Aufgaben dieses Ausschusses besteht darin, die Tätigkeit der WTO aus der Sicht der Entwicklungsländer zu überprüfen und dem WTO-Rat in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten sowie Vorschläge zur Verbesserung der Lage dieser Länder zu unterbreiten.³⁶⁵

Die in der Präambel aufgeführten Ziele sind nicht bindendes Recht, doch geben sie die Prinzipien und die Grundausrichtung des nachfolgenden Vertragswerks vor.³⁶⁶ Dort, wo diese Zielsetzungen indessen ihren Niederschlag im Vertragstext finden, werden sie zu materiellem Recht. Dies trifft für folgende Artikel des GATT zu: Art. XV.7(a) (Zahlungsverkehr), XVI.2 und 5 (Subventionen), XVIII:1 (staatliche Unterstützung und wirtschaftliche Entwicklung), XXIII:1 (Schutz der Zugeständnisse), XXVIII^{bis}.1 (Zollverhandlungen) sowie XXXVI.1 und XXXVII.2(b)(iii) (Handel und Entwicklung).

2 Die Meistbegünstigung

Das Prinzip der Meistbegünstigung («Most favored nation clause», MFN-Klausel) ist das **Kernstück der Welthandelsordnung**. Es bezieht sich auf eine zwischen den GATT-Partnern vertraglich vereinbarte Praxis der gegenseitigen handelspolitischen Gleichstellung bzw. Nichtdiskriminierung der GATT-Mitglieder. Die im Vertragswerk verwendete **Formulierung** des MFN-Prinzips ist indessen **nicht einheitlich**. Die Art. III.4, V.5 und 6 sowie IX.1 GATT und Art. II GATS sprechen von einer «nicht weniger günstigen Behandlung». Art. XVII.1(a) und XX(i) GATT erwähnen die Meistbegünstigung im Sinne der «Nichtdiskriminierung». Art. 4 TRIPS schließlich verlangt die «unverzügliche und bedingungslose Gewährung» der Vorteile und Begünstigungen.

Die folgenden Ausführungen über die Meistbegünstigung beginnen mit einer begrifflichen Klärung der geltenden Vertragstexte. Es folgt eine Aufzählung der

³⁶⁵ Vgl. die Ausführungen über den Ausschuss für Handel und Entwicklung in Rz. 412.

³⁶⁶ Vgl. *M. Hilf* (2001).

Anwendungsbereiche der Meistbegünstigung in den verschiedenen Verträgen des GATT bzw. der WTO und die vertraglich vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten. Das Kapitel schließt mit einigen Hinweisen auf die staats- und wirtschaftspolitische Bedeutung der MFN-Klausel im heutigen Welthandel.

2.1 Die begriffliche Abgrenzung

450 Das Meistbegünstigungsprinzip hat zwar **keine völkergewohnheitsrechtliche Basis** (und muss deshalb in jeder vertraglichen Regelung gesondert vereinbart werden),³⁶⁷ hat aber dennoch eine sehr weit in die Vergangenheit zurück reichende Tradition.

Schon im Mittelalter wurde italienischen Stadtstaaten vom Kaiser Meistbegünstigung gewährt; seit dem 17. Jahrhundert ist dieser Terminus tatsächlich im Gebrauch.³⁶⁸ In moderner Zeit erlangte die Meistbegünstigung durch den Cobden-Chevalier-Vertrag 1860 und durch die daran anschließenden Handelsverträge zusätzlich an Bedeutung.

Mit dem GATT1947 wurde die Meistbegünstigung zu einem zentralen Regulativ für die Gestaltung und die weitere Liberalisierung der internationalen Handelsbeziehungen.³⁶⁹

451 Art. I GATT verbietet jegliche Diskriminierung bei der Ein- und Ausfuhr von gleichartigen Waren aus anderen Ländern (unabhängig davon, ob es sich dabei um WTO-M handelt oder nicht) in Bezug auf «Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen». Meistbegünstigung ist **«unverzüglich und bedingungslos»** zu gewähren.

Mit diesem Prinzip wird eine **Vielzahl an Zielsetzungen** verfolgt:

- Die Meistbegünstigungsverpflichtung **schützt den Wert von Zugeständnissen**. Macht Staat A Zugeständnisse an Staat B (wofür er annahmegemäß Vorteile in anderen Bereichen zugesprochen erhält), werden diese Zugeständnisse nicht durch spätere, noch höhere Zugeständnisse an Staat C erodiert (sondern umgekehrt sogar erweitert).³⁷⁰ Diese Sicherheit erhöht die Dynamik in den Handelsverhandlungen; diese können mit Zuversicht und Vertrauen angegangen werden.³⁷¹
- Ohne Meistbegünstigungsverpflichtung bestünde die **Gefahr, dass Zugeständnisse wieder zurückgenommen werden**, wobei jede Änderung im po-

³⁶⁷ Vgl. *E. Ustor* (1997).

³⁶⁸ Vgl. *M. Matsushita et al.* (2015), 156, mwN.; *A. Wang* (2022), mwN.

³⁶⁹ So auch der AB in «US – Section 211 Appropriations Act, WT/DS176/AB/R, Abs. 297 in geradezu emphatischer Form: «for more than fifty years, the obligation to provide most-favoured nation treatment in Article I of the GATT 1994 has been both central and essential to assuring the success of a global rules-based system for trade in goods».

³⁷⁰ Vgl. *M. Trebilcock/M. Fishbein* (2007), S. 12.

³⁷¹ *Ibid.*

litischen Machtgefüge handelspolitische Konsequenzen haben könnte. Die Konfliktualität in den internationalen Handelsbeziehungen würde zunehmen. Aufgrund der Meistbegünstigungsverpflichtung werden Handelskonflikte dieser Art vielfach zwecklos und damit erst gar nicht begonnen.³⁷²

- Die Meistbegünstigungsverpflichtung **schützt primär die schwächeren Teilnehmer**, wodurch die Kohäsion der Welthandelsordnung insgesamt gestärkt wird.
- Zudem fördert das Meistbegünstigungsprinzip durch die Multilateralisierung von Handelszugeständnissen die **Transparenz** in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.³⁷³

Das Meistbegünstigungsprinzip weist aber auch **Nachteile** auf, insbesondere das Problem des **Trittbrettfahrens (*free-riding*)**.³⁷⁴ Einzelne M könnten sich mit Konzessionsangeboten zurückhalten und über das Meistbegünstigungsprinzip Zugeständnisse anderer M «kostenlos» in Anspruch nehmen. Dies könnte aber zu einem Ungleichgewicht in der Verpflichtungsstruktur im WTO-System führen und schließlich die Handelsliberalisierung insgesamt hemmen. Meistbegünstigung schafft potentiell aus einem bilateralen, reziproken Gleichgewicht multilaterales Ungleichgewicht. In der Vergangenheit (bis zur Kennedy-Runde) wurden Handelsverhandlungen bilateral zwischen den Haupthandelsnationen geführt. Mit zunehmender Mitgliederzahl wurde versucht, auch den Verhandlungsprozess zu multilateralisieren: Es werden provisorische Vereinbarungen getroffen und im Rahmen der Abschlusskonferenz nochmals zur Diskussion gestellt. Nur bei entsprechenden Konzessionen der übrigen M werden diese definitiv («*settling-up session*», «*nothing is agreed until everything is agreed*»). Das Trittbrettfahrer-Problem bei der Meistbegünstigung ist damit einer der Hauptgründe für die Notwendigkeit, Handelsverhandlungen multilateral zu führen.

Häufig wird in der deutschsprachigen Literatur darauf hingewiesen, dass der Ausdruck «Meistbegünstigungsverpflichtung» irreführend sei, da keine autonome Höchstbegünstigung gewährt werde, sondern nur reflexartig die großzügigsten, einem M gewährten Zugeständnisse auf alle anderen M ausgedehnt werden (Gleichbehandlung in der Bestbehandlung). Diese multilateralisierten Zugeständnisse blieben vom Erstzugeständnis abhängig. Der Ausdruck «most-favoured-nations-clause» bringe diesen Zusammenhang besser zum Ausdruck. Tatsächlich ist aber ein solches Verständnisproblem wohl nur theoretischer Natur.

Das **MFN-Prinzip** findet sich in Art. I GATT, Art. II GATS und Art. 4 TRIPS. Das darin festgehaltene Prinzip der Meistbegünstigung verpflichtet die WTO-M somit, alle Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Rechte, die sie im Handel mit Gütern und Dienstleistungen oder im Zusammenhang mit handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums einem anderen Handelspartner oder einem

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ Vgl. auch G.M. Berrisch (2003), S. 97.

³⁷⁴ Vgl. M. Trebilcock/M. Fishbein (2007), S. 12.

Staatsbürger eines anderen Handelspartners (gleichgültig, ob dieser andere Handelspartner ein WTO-Mitglied ist oder nicht) zugestehen, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichen oder gleichartigen Güter, Dienstleistungen oder handelsbezogenen Rechte des geistigen Eigentums allen WTO-M und ihren Gebietsangehörigen auch zu gewähren. Ein WTO-Mitglied darf die übrigen WTO-Partner, deren Güter- und Dienstleistungsangebote, deren Anbieter von Gütern sowie deren Dienstleistungserbringer erstens nicht unterschiedlich behandeln und zweitens gegenüber Drittmärkten sowie Anbietern aus Drittmärkten nicht schlechterstellen. Dagegen ist jedes WTO-Mitglied in der Weitergabe der den WTO-M gewährten Vorteile an Nicht-WTO-M frei.

453 Die bei der Meistbegünstigung angesprochenen Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Eigentumsrechte beziehen sich auf:

- die im Import- oder Exporthandel zur Anwendung gelangenden Zölle und Belastungen aller Art,
- die Methoden der statistischen und steuerlichen Erfassung des Handels an der Grenze und
- das administrative Vorgehen bei der Festlegung der Import- und Exportabgaben und der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen.

454 Die im Vertragstext enthaltene Bestimmung «**unverzüglich**» weist darauf hin, dass die Vorteile, Vergünstigungen usw. allen Vertragspartnern gleichzeitig, also **ohne zeitlichen Verzug**, zu gewähren sind. Ein nach Partnern gestaffeltes zeitliches Nacheinander der Vorteilsgewährung ist nicht erlaubt.

455 «**Bedingungslos**» besagt, dass die Meistbegünstigung, d.h. die Weitergabe der einem anderen Handelspartner gewährten Vorteile an die übrigen WTO-M, **an keine zusätzlichen Verhandlungen über Gegenleistungen und Zusatzbedingungen geknüpft werden darf**. Der Hinweis auf die Unbedingtheit ist eine bewusste Abkehr von der früher praktizierten «bedingten» Meistbegünstigung. Die «bedingte» Meistbegünstigung bestand darin, Zollzugeständnisse gegenüber Drittstaaten an entsprechende Gegenleistungen zu knüpfen. Benachteiligt waren dadurch vor allem Handelspartner, die bis anhin eine liberale Handelspolitik verfolgt hatten und daher nicht in der Lage waren, gleichgewichtige Zollreduktionen anzubieten. Die Erfahrung der fehlenden «Manövriermasse» machten in den 1860er-Jahren die kontinentaleuropäischen Staaten mit dem Cobden-Vertrag zwischen Frankreich und England. Bei ihrem niedrigen Zollniveau war es ihnen schlicht nicht möglich, Frankreich entsprechende Angebote zu unterbreiten, mit der Folge, dass sich Frankreich während Jahren weigerte, seinen «Generaltarif» gegenüber diesen Ländern aufzuheben.³⁷⁵

456 Das MFN-Prinzip bezieht sich auf «**gleiche Produkte**» (bzw. Dienstleistungen, Handelsgüter, gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Produkte).

³⁷⁵ Mangels Gegenleistungen kam die Schweiz während 5 Jahren nicht in den Genuss der französischen Zollreduktionen. Vgl. A. Bosshardt (1955); R. Senti (2013), S. 66 f. In den USA wurde die «bedingte» Meistbegünstigung bis 1923 praktiziert.

In Bezug auf die «**Gleichartigkeit**» gibt es eine intensive wissenschaftliche Diskussion und eine breite Rechtsprechung.

Das GATT selbst hat schon im Jahr 1970 die **wesentlichen Elemente** zusammengestellt, die bei der Prüfung der «Gleichartigkeit» heranzuziehen sind:

- die physischen Eigenschaften des Produktes (*physical properties*);
- die Endverwendungsmöglichkeiten (*end-uses of the products*);
- die Vorlieben und Gewohnheiten der Verbraucher (*consumers' tastes and habits*) und
- die Zolltarifqualifikationen (*tariff classifications*).

Auf der praktischen Ebene kommt den Zolltarifqualifikationen eine große Bedeutung zu, da dieses Kriterium leicht zu handhaben ist und den Vergleich in weitreichendem Maße objektiviert.

457

Die Zolltarifqualifikation mit ihrem sechsstelligen Klassifikationssystem führt zu einer sehr ausgeprägten Differenzierung der Produktpalette und damit zu einer Einschränkung der Fälle an «Gleichartigkeit».³⁷⁶ Andererseits kann darin aber auch ein Mittel gesehen werden, das Trittbrettfahrerproblem bei der Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips einzugrenzen.³⁷⁷ Sollte hingegen verstärkt auf das Verbraucherverhalten geachtet werden, dann würde die Beurteilung jener angeleglichen werden, die im Kartellrecht Anwendung findet.

Grundsätzlich sind aber **all die genannten Kriterien gleichwertig und in wechselseitiger Ergänzung** heranzuziehen. Welche Waren als gleichartig anzusehen sind, ist immer Ergebnis einer Einzelfallbewertung.

458

Dazu hat der AB im «**Alcoholic-Beverages**»-Fall das vielzitierte Bild des **Akkordeons** entwickelt:

«The Concept of «likeness» is a relative one that evokes the image of an accordion. The accordion of «likenes» stretches and squeezes in different places as different provisions of the WTO Agreement are applied. The width of the accordion in any one of those places must be determined by the particular provision in which the term «like» is encountered as well as by the context and the circumstances that prevail in any given case to which the provision may apply.»³⁷⁸

Einige Panel-Empfehlungen mögen verdeutlichen, welche **Auslegungspraxis** sich im Lauf der Zeit herauskristallisierte. So beurteilte zum Beispiel ein Panel im Jahr 1981 die kanadischen und südafrikanischen Geldmünzen («Maple Leaf» und «Krugerrand») als «gleiche» Produkte, da sie vom inneren Handelswert her direkte Konkurrenzprodukte seien.³⁷⁹ Im gleichen Sinne befand ein Panel im Jahr 1987 die alkoholischen Getränke Gin, Wodka, Whisky, Brandy und Champagner («Sparkling wine») als gleiche Produkte. Auch wenn es sich bei den erwähnten Alkoholika nicht um identische Produkte handle, so seien sie doch als gleich zu

³⁷⁶ Vgl. M. Matsushita et al. (2015), S. 165.

³⁷⁷ Vgl. M. Trebilcock/J. Trachtman (2020), S. 42.

³⁷⁸ Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, AB-1996-2, Abs. 114.

³⁷⁹ GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 142.

betrachten, weil sie «substanziell dem identischen Endverbrauch» dienen.³⁸⁰ Als nicht gleich oder gleichartig bewertete ein Panel die Futtermittel Ölsaaten, Maiskuchen und Milchpulver, obwohl der Proteingehalt dieser Erzeugnisse sehr ähnlich und die Endverwendung zum Teil identisch ist. Diese Futtermittel beruhen mit ihrer pflanzlichen oder tierischen Herkunft auf derart unterschiedlichen Basisprodukten, dass nicht von gleichen oder gleichartigen Erzeugnissen die Rede sein könne.³⁸¹ In den jüngsten Panel-Empfehlungen zeichnet sich indessen ein Wandel bei der Interpretation der Produktgleichheit ab. Das Panel US-Autosteuerern im Jahr 1994 lehnte die frühere Auslegungspraxis ab, wonach die Gleichartigkeit der gehandelten Erzeugnisse nach endgültiger Verwendung, nach Verbrauchergeschmack und -gewohnheiten sowie nach Wareneigenschaften und Qualität zu beurteilen sei. Vielmehr müsse bei der Beurteilung der Gleichartigkeit der Produkte von den vom GATT verfolgten Hauptzielen wie Marktöffnung, Nichtdiskriminierung und Verzicht auf Schutz der einheimischen Wirtschaft ausgegangen werden. Aus dieser Sicht sei die Produktgleichheit vor allem danach zu prüfen, «ob die weniger günstige Behandlung (der ausländischen Produkte) auf einer Unterscheidung beruhe, die zum Schutz der inländischen Produktion getroffen wurde».³⁸² Erfolgte die Differenzierung nicht aus Gründen der Protektion der einheimischen Wirtschaft, sondern zum Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen, sei eine derartige Produktunterscheidung GATT-konform und erlaubt.³⁸³ Damit erhält die Definition der Produktgleichheit eine neue Dimension.

2.2 Der Anwendungsbereich

459 Dieser Abschnitt weist auf die wichtigsten Stellen in den WTO-Verträgen hin, die vom Prinzip der Meistbegünstigung handeln.

2.2.1 Die Meistbegünstigung in der WTO-Vereinbarung

460 In der **Präambel** der WTO-Vereinbarung wünschen die Vertragsparteien, mit dem Abschluss des WTO-Vertragswerks zur «Beseitigung der Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen» beizutragen. Zur Erreichung dieses Ziels wird das im GATT entwickelte Handelssystem, welches das Prinzip der Meistbegünstigung enthält, von der WTO übernommen.

³⁸⁰ GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 143.

³⁸¹ GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 36 und 157.

³⁸² Panel-Wertung «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, Ziff. 5.9, in der Formulierung von A. Diem (1996), S. 47. Vgl. dazu Art. III:1 GATT.

³⁸³ Vgl. dazu die Ausführungen über die Produktgleichheit im Zusammenhang mit den Ausführungen über den Umweltschutz in Rz. 757 ff.

2.2.2 Die Meistbegünstigung im GATT

Das Prinzip der Meistbegünstigung ist in Art. I.1 GATT festgehalten: Bei Zöllen und Belastungen auf importierten und exportierten Gütern «werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, die aus einem anderen Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind». In weiteren GATT-Artikeln wird das Meistbegünstigungsprinzip sinngemäß wiederholt oder auf einen spezifischen Sachverhalt angewandt:

461

- Art. III.7 «Eine inländische Mengenvorschrift über die Mischung, Veredelung oder Verwendung von Waren nach bestimmten Mengen oder Anteilen darf nicht derart angewendet werden, dass die Menge oder der Anteil unter die ausländischen Versorgungsquellen aufgeteilt wird.»
- Art. IV(b) Es ist nicht erlaubt, die Spielzeit der Filme – mit Ausnahme der Spielzeit der einheimischen Filme – weder rechtlich noch tatsächlich nach Lieferländern aufzuteilen.
- Art. V.2 Im Transit dürfen keine Unterschiede gemacht werden aufgrund der Flagge der Wasserfahrzeuge, des Ursprungs-, Herkunfts-, Eingangs-, Austritts- oder Bestimmungsorts oder aufgrund von Umständen, die das Eigentum an den gehandelten Waren, Wasserfahrzeugen oder anderen Beförderungsmitteln betreffen.
- Art. V.5 «Hinsichtlich aller im Zusammenhang mit der Durchfuhr bestehenden Belastungen, Vorschriften und Förmlichkeiten darf eine Vertragspartei den Durchfuhrverkehr aus und nach dem Gebiet einer anderen Vertragspartei nicht weniger günstig behandeln als den Durchfuhrverkehr nach oder aus einem dritten Land.»
- Art. V.6 «Eine Vertragspartei darf die Waren, die durch das Gebiet einer anderen Vertragspartei durchgeführt worden sind, nicht weniger günstig behandeln, als sie diese Waren behandelt hätte, wenn sie ohne eine solche Durchfuhr von ihrem Ursprungsort an ihren Bestimmungsort befördert worden wären.»
- Art. IX.1 «Jede Vertragspartei gewährt den Waren aus den Gebieten anderer Vertragsparteien hinsichtlich der Vorschriften über die Kennzeichnung eine nicht weniger günstige Behandlung als gleichartigen Waren eines dritten Landes.»
- Art. XIII.1 Bei der Einfuhr einer Ware aus dem Gebiet einer anderen Vertragspartei ist die Anwendung länderbezogener mengenmäßiger Verbote oder mengenmäßiger Beschränkungen untersagt.
- Art. XVII.1(a) Die Vertragspartner verpflichten sich, auch die Ein- und Ausfuhr der staatlichen Unternehmen nach den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung zu gestalten.

Art. XVIII.20 Die staatliche Unterstützung von Entwicklungsländern berechtigt nicht, vom Prinzip der Meistbegünstigung abzuweichen (analog zu Abs. 3 der Präambel des Allgemeinen Präferenzsystems).

Art. XX Allgemeine Ausnahmen zur Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zur Erhaltung erschöpfbarer Rohstoffe usw. sind erlaubt, wenn sie nicht zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Vertragsparteien führen.

462 Wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), so enthalten auch die **Zusatzabkommen** Hinweise auf das Prinzip der Meistbegünstigung. Das Landwirtschaftsabkommen erlaubt in Anhang 2 Ziff. 1 das Aufrechterhalten von internen Stützungsmaßnahmen nur unter der Bedingung, dass sie «keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen» bewirken. Im gleichen Sinne verlangt Art. 2.3 des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, dass die getroffenen Maßnahmen «keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Mitgliedern darstellen». Gemäß Art. 2.1 des Abkommens über das Versandwesen stellen die Vertragsparteien sicher, dass die Versandkontrollen «auf nicht diskriminierende Art und Weise» und «auf gleicher Grundlage» durchgeführt werden. Schließlich fordert das Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren in der Präambel und in Art. 1, bei der Lizenzerteilung die «Grundsätze und Verpflichtungen des GATT 94» zu respektieren und die Verfahren «neutral» und in «angemessener und gerechter Weise» handzuhaben.

463 Im Gegensatz zur Inländerbehandlung, die Bereichsausnahmen kennt, findet das Meistbegünstigungsprinzip **auf alle Waren** Anwendung,³⁸⁴ und zwar unabhängig davon, ob dafür Bindungen eingegangen worden sind oder nicht. Typischerweise sind Grenzmaßnahmen davon erfasst (Zölle, zollähnliche Abgaben, aber auch Handelsvorschriften, Zolleinhebungsverfahren und sonstige Förmlichkeiten).³⁸⁵ Die Gleichbehandlungsverpflichtung gilt darüber hinaus auch für innerstaatliche Maßnahmen, soweit Waren aus unterschiedlichen Staaten betroffen sind.³⁸⁶

464 Die Meistbegünstigungsverpflichtung gilt stets in Bezug auf die **tatsächlich angewandten Belastungen** und nicht auf die rechtlich vorgesehen (de-facto-Belastung und nicht de-jure-Belastung).

So werden Zollbindungen auf der faktischen Ebene häufig unterschritten. Solche Vergünstigungen sind dann auf alle WTO-M auszudehnen.

³⁸⁴ Vgl. *T. Bender* (2010), S. 240.

³⁸⁵ Vgl. dazu grundlegend EC – Regime for the importation, Sale and Distribution of Bananas, Panel-Bericht v. 25.9.1997, WTO Doc. WT/DS27/R.

³⁸⁶ Art. I GATT verweist auf «alle in Artikel III.2 und 4 behandelten Angelegenheiten». Soweit es sich hingegen um das Begriffspaar «Ware aus anderen M» und «inländische Ware» handelt, greift das Prinzip der Inländerbehandlung.

Verglichen werden Zölle, Vorschriften, Erleichterungen und Verfahren in Bezug auf «gleichartige Waren» (like products). Damit kommt der Frage, was als «gleichartige Ware» anzusehen ist, entscheidende Bedeutung für die Anwendung der Meistbegünstigungsverpflichtung zu.

Das **subjektive Element ist irrelevant**: Mit der Verletzung der Meistbegünstigungsverpflichtung muss keine Diskriminierungsabsicht verbunden sein.

Die Meistbegünstigungsverpflichtung kennt **zwei große Ausnahmereiche**: **465**

- die regionalen Integrationsabkommen (RIA): Freihandelszonen und Zollunionen gemäß Art. XXIV GATT
- die Präferenzierung der Entwicklungsländer gemäß der Enabling Clause aus dem Jahr 1979.³⁸⁷

Mengenmäßige Beschränkungen müssen – soweit sie nicht gemäß Art. XI GATT **466** verboten sind – in nichtdiskriminierender Form administriert werden (Art. XIII GATT). Wenn also eine Ausnahme von der Meistbegünstigungsverpflichtung besteht (bspw. das Präferenzregime der EU gegenüber den AKP-Staaten), so müssen Quotenregelungen dennoch in nichtdiskriminierender Form angewandt werden.³⁸⁸ Die Ausnahme von der Meistbegünstigungsverpflichtung greift hier also nicht.

2.2.3 Die Meistbegünstigung im GATS

Das Dienstleistungsabkommen umschreibt in Art. II.1 GATS das Prinzip der Meistbegünstigung in Anlehnung an Art. I GATT: «Jedes Mitglied gewährt hinsichtlich aller Maßnahmen, die unter dieses Übereinkommen fallen, den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds sofort und bedingungslos eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, welche es den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt.» Dieses Prinzip wird in mehreren GATS-Bestimmungen wörtlich wiederholt oder sinngemäß umschreiben. **467**

Art. VII.3 Die Anerkennung der Ausbildung, der Berufserfahrung und der Zulassung darf nicht in einer Form vorgenommen werden, «die bei der Anwendung der Normen oder Kriterien für die Ermächtigung, Zulassung oder Beglaubigung» zu einer Diskriminierung unter den Vertragspartnern führt.

³⁸⁷ Decision of 28 November 1979 on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries. The Enabling Clause wurde in das WTO-Recht übernommen. Vgl. 1 b) iv) Einführender Text zum GATT 1994 sowie P. Hilpold (2019).

³⁸⁸ So European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Recourse to Article 21.5 by the European Communities, 12.4.1999, WT/DS27/RW/EEC.

- Art. VIII.1 Die Vertragsparteien haben darauf zu achten, dass ihre Dienstleistungserbringer mit Monopolstellung ihre Marktmacht nicht missbrauchen und gegen das Prinzip der Meistbegünstigung verstoßen.
- Art. X.1 Das GATS verlangt, die multilateralen Verhandlungen über allfällige Notstandsmaßnahmen «(a)uf der Grundlage des Prinzips der Nichtdiskriminierung» zu führen.
- Art. XII.2 Das GATS erlaubt den Vertragspartnerstaaten, bei schwerwiegenden Zahlungsbilanzstörungen oder externen Zahlungsschwierigkeiten den Handel mit Dienstleistungen einzuschränken oder Behinderungen beizubehalten. Diese Maßnahmen sind so anzuwenden, dass sie keine Diskriminierung zwischen den WTO-M verursachen.
- Art. XIV Auch Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen, Tiere und Pflanzen dürfen analog zu Art. XX GATT nur eingesetzt werden, wenn sie keine willkürliche und unberechtigte Diskriminierung unter den Partnern mit gleichen Bedingungen und keine verdeckte Einschränkung des Dienstleistungshandels bewirken.
- Art. XV.1 Das GATS fordert die Vertragspartner auf, die Subventionen für Dienstleistungen so zu gestalten, dass sie keine Handelsverzerrungen zur Folge haben. Zur Vermeidung von Handelsverzerrungen sind entsprechende Programme auszuarbeiten.
- Art. XVI.1 Der im GATS vorgesehene freie Marktzutritt hat auf eine Weise zu erfolgen, dass kein Vertragspartner ungünstiger behandelt wird als der andere.
- Art. XXI.(2)b Die Vertragspartner sind verpflichtet, Listenänderungen «auf der Grundlage der Meistbegünstigung» vorzunehmen.
- 468** Schließlich weist auch der Anhang über das Fernmeldewesen auf das Prinzip der Meistbegünstigung hin. Ziff. 5(a) des Anhangs verlangt von den GATS-Partnern, «dass jedem Erbringer von Dienstleistungen eines anderen Mitglieds zu angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen das Recht auf Zugang zu und Benutzung von öffentlichen Fernmeldenetzen und -diensten [...] eingeräumt wird».

2.2.4 Die Meistbegünstigung im TRIPS

- 469** Die Präambel des TRIPS gibt das Ziel vor, «einen wirksamen und angemessenen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums zu fördern». Um sicherzustellen, «dass die Maßnahmen und Verfahren zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums nicht selbst zu Schranken für den legitimen Handel werden», verpflichtet das Abkommen seine Partner, die Kernelemente des GATT zu respektieren und

anzuwenden. In diesem Sinne wiederholt Art. 4 TRIPS den Grundsatz der Meistbegünstigung und hält fest:

«Im Hinblick auf den Schutz des geistigen Eigentums werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die von einem Mitglied den Angehörigen eines anderen Landes gewährt werden, unmittelbar und bedingungslos den Angehörigen aller anderen Mitglieder gewährt.»

2.3 Die Ausnahmen

Die Pflicht zur Einhaltung des Meistbegünstigungsprinzips wird durch mehrere **470** Ausnahmebestimmungen eingeschränkt. Bereits beim Inkrafttreten des GATT im Jahr 1948 durften die bestehenden Importpräferenzen beibehalten werden (historische Präferenzen). Während der Sechziger- und Siebzigerjahre gewährten die Vertragsparteien einzelnen GATT-Partnern für bestimmte Erzeugnisse Ausnahmen, «Waiver» genannt, und akzeptierten schließlich im Sinne des Teils IV GATT (Handel und Entwicklung) die sogenannte Ermächtigungsklausel, wonach die den Entwicklungsländern gewährten Präferenzen grundsätzlich nicht dem Meistbegünstigungsprinzip unterliegen. Von der Pflicht zur Meistbegünstigung befreit sind auch die Integrationsräume (Zollgemeinschaften und Zollunionen im Warenhandel und Integrationsvereinbarungen im Dienstleistungsbereich).

2.3.1 Die historischen Präferenzen

Als **historische Präferenzen** (auch unter der Bezeichnung «**grandfather clause preferences**» bekannt) werden die **bei der Gründung des GATT bereits bestehenden Präferenzen** bezeichnet. Gegenstand der damals geltenden Präferenzvereinbarungen waren die Einfuhrzölle und sonstigen Grenzbelastungen. Die mengenmäßigen Zugeständnisse («quantitative restrictions») fallen nicht unter die historischen Präferenzen.³⁸⁹ Präferenzübereinkünfte bestanden damals zwischen Großbritannien und den Ländern des Commonwealth, zwischen Frankreich und der Französischen Union, zwischen den Gebieten der Zollunion Belgien-Luxemburg-Niederlande und ihren überseeischen Gebieten, zwischen den USA und den Philippinen, zwischen Chile einerseits und Argentinien, Bolivien und Peru andererseits, sowie zwischen einzelnen Staaten des Mittleren Ostens.³⁹⁰ Die Gründung des GATT verlangte von diesen Ländern keine GATT-bedingte Aufhebung oder Neuaushandlung ihrer Präferenzabkommen. **471**

Die Absicht der GATT-Gründer war, die bestehenden Präferenzen auf dem damals geltenden Niveau **«einzufrieren»** und im Verlauf der kommenden Ver- **472**

³⁸⁹ GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 40.

³⁹⁰ Die Aufzählung der Präferenzgebiete findet sich in den Anhängen A bis F des Art. I GATT.

handlungen **abzubauen oder aufzuheben**.³⁹¹ Diese Absichtserklärung findet sich indessen im Text des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens nicht. Das GATT sei ein Handelsvertrag und keine Rahmenvorgabe für künftige Verhandlungen.³⁹² Trotzdem ist Art. 1.4 GATT im Sinne des früheren ITO-Vorschlags angelegt: Die Ausweitung der Präferenzspanne über das am 10. April 1947 geltende Maß ist untersagt, falls in den Zolllisten nicht etwas anderes vereinbart ist. Zudem darf eine gewährte Präferenz nicht in dem Sinne als gebunden betrachtet werden, dass sie in künftigen GATT-Verhandlungen nicht abgebaut werden könnte.³⁹³

473 Der Begriff «Präferenzspanne» bedeutet gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. 1.4 GATT «die absolute Differenz zwischen dem Meistbegünstigungszollsatz und dem Präferenzzollsatz für dieselbe Ware, nicht aber das Verhältnis zwischen diesen Zollsätzen». Beträgt der Meistbegünstigungszollsatz zum Beispiel 36 Prozent des Importwerts und der Präferenzzollsatz 24 Prozent des Importwerts, so entspricht dies einer Präferenzspanne von 12 Prozentpunkten des Importwerts und nicht einem Drittel des Meistbegünstigungszollsatzes.³⁹⁴

474 Die historischen Präferenzen sind im Verlauf der GATT-Geschichte ausgefallen, wurden von den Vertragspartnern einseitig gekündigt oder ins Allgemeine Präferenzsystem übernommen.

2.3.2 Die allgemeinen Präferenzen

475 Die Gewährung von Präferenzen zugunsten der **Entwicklungsländer** als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip gründet auf den «**Waiver**» der Jahre **1966** und **1971**, auf dem Allgemeinen Präferenzsystem von 1971 («Generalized System of Preferences», GSP) sowie der Ermächtigungsklausel von **1979** («**Enabling Clause**»).

476 Bei der Ausarbeitung des **Teils IV** des GATT im Jahr 1964 forderten mehrere GATT-Vertragspartner (u.a. Brasilien, Chile und Indien) eine Änderung des Art. I GATT. Es sei die Möglichkeit zu schaffen, Präferenzen zugunsten der Drittwelt-

³⁹¹ US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, September, Washington DC. Art. 18.1 der Suggested Charter verpflichtet die Partnerländer, in künftigen Handelsverhandlungen die bestehenden Präferenzen abzubauen: Das Ziel ist «the elimination of import tariff preferences».

³⁹² Vgl. J. Jackson (1969), S. 267.

³⁹³ GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 41.

³⁹⁴ Das Beibehalten der absoluten Präferenzspanne führt rein mathematisch bei einer Zollsatzsenkung zu einer Anhebung der relativen Präferenzmarge. Sinkt z.B. der Meistbegünstigungszollsatz von 36% auf 30% unter Beibehaltung der absoluten Präferenzspanne von 12 Prozentpunkten, beträgt die relative Präferenzspanne vor der Zollsatzsenkung 33,33% und nach der Zollsatzsenkung 40% des Meistbegünstigungs-Zollsatzes.

staaten einzuräumen. Die Verhandlungen führten zwar zu einer klaren Unterscheidung zwischen «*developing*» und «*developed countries*» bzw. zwischen wirtschaftlich unfähigen und wirtschaftlich entwickelten (Industrie-)Staaten. Zu einer Einigung über die Möglichkeit einer Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern kam es in den Sechzigerjahren nicht.³⁹⁵

Die Dritte Welt forderte in den Sechziger- und Siebzigerjahren **mit zunehmender Vehemenz Präferenzen** im Außenhandel.³⁹⁶ Den 1964 an der Genfer UNCTAD I vorgebrachten Vorschlägen wurde vier Jahre später an der UNCTAD II in Neu-Delhi zugestimmt. Zudem begannen damals einzelne Länder mit der Ausarbeitung nationaler Präferenzgesetze. Als erstes Land bot Australien im Jahr 1966 einigen Entwicklungsländern Zollpräferenzen an. Das GATT gewährte entsprechende «Waiver».³⁹⁷ Das Vorgehen Australiens führte innerhalb des GATT zu einer breiten Diskussion über die Präferenzierung, ohne zu konkreten Lösungsvorschlägen vorzustoßen. Erneut aktuell wurde die Präferenzfrage im Jahr 1971, als die UNCTAD den Vorschlag zu einem Allgemeinen Präferenzsystem (GSP) vorlegte.³⁹⁸ Das GATT erwo **drei Alternativen**: (1) das Erteilen von Ausnahmegewilligungen über «Waiver», (2) die Ergänzung des Vertragswerks über ein «Amendment» und (3) die Gewährleistung von Präferenzen über eine einstimmige Erklärung («unanimous declaration»)³⁹⁹. Die GATT-Mitglieder entschieden sich für die Lösung des Präferenzproblems über einen allgemeinen «Waiver»:

«[...] the provision of Art. I shall be waived for a period of ten years to the extent necessary to permit developed contracting parties, [...] to accord preferential tariff treatment to the products originating in developing countries and territories [...] without according such treatment to like products of other contracting parties.»⁴⁰⁰

Die Erteilung von «**Waiver**» unterlag der jährlichen Kontrolle durch die VERTRAGSPARTEIEN des GATT. **478**

Im Jahr 1973 entstand im Rahmen der Tokio-Runde auf Antrag der Entwicklungsländer die sogenannte «Framework-Gruppe» mit dem Ziel, die Präferenzen nicht im Sinne von GATT-Ausnahmen, sondern als permanentes GATT-Recht zu regeln. Auf diesen Vorarbeiten gründet die im Jahr **1979** von den GATT-Partnern angenommene **Ermächtigungsklausel**, wonach die Präferenzierung der Entwicklungsländer als GATT-konform gilt und nicht als Verletzung des Prinzips der Meistbegünstigung zu betrachten ist: **479**

³⁹⁵ Zur geschichtlichen Entwicklung der GATT-Präferenzen vgl. A. Yusuf (1980), S. 488 f.

³⁹⁶ Für Präferenzen setzte sich vor allem der Generalsekretär der UNCTAD, Raúl Prebisch, ein. Vgl. dazu R. Prebisch (1964), S. 34 ff.

³⁹⁷ GATT (1966), BISD 14th S, S. 23.

³⁹⁸ UNCTAD (1971), Agreed Conclusions of the Special Committee on Preferences, Doc. TD/B/330, I. Teil, Genf.

³⁹⁹ Eine Analyse dieser Alternativen findet sich in: H.G. Espiell (1974), S. 341 ff.

⁴⁰⁰ GATT (1912), BISD 18th S, S. 25.

«Ungeachtet des Artikels I des Allgemeinen Abkommens können die Vertragsparteien den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren.»⁴⁰¹

- 480** Die «Enabling Clause» als Ausnahme von der Meistbegünstigung bezieht sich auf die Präferenzzölle gemäß dem Allgemeinen Präferenzsystem, die nichttarifären Handelshemmnisse, die Präferenzen zwischen den Entwicklungsländern und die besonderen Maßnahmen zugunsten der sogenannten ärmsten Länder (LDCs).⁴⁰²

2.3.3 Die Schaffung von Integrationsräumen

- 481** Nicht unter das Meistbegünstigungsprinzip fallen die gegenseitigen Zugeständnisse innerhalb der Integrationsräume in Form von Zollgemeinschaft und Zollunion.⁴⁰³ Die rechtliche Basis der Integration findet sich in **Art. XXIV GATT** und in Art. V und V^{bis} GATS. Im Güter- und im Dienstleistungshandel ist es den Vertragsparteien erlaubt, «durch freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration [...] eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen» bzw. Integrationsübereinkommen miteinander abzuschließen, um den Handel mit Gütern und Dienstleistungen zwischen den Vertragsparteien stärker zu liberalisieren.⁴⁰⁴

- 482** Die Bildung von Integrationsräumen und die dadurch erlaubte Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip ist an **drei Bedingungen** geknüpft: Erstens hat die Integration «**annähernd den gesamten Güterhandel**» («**substantially all the trade**»)⁴⁰⁵ bzw. einen «**beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich**» des **Dienstleistungshandels**⁴⁰⁶ zu erfassen. Freilich gibt es bis heute keine einvernehmliche Verständigung darüber, was unter «annähernd dem gesamten Güterhandel» und unter einem «beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich» des Dienstleistungshandels zu verstehen ist. Im Güterhandel kam es Ende der Fünfzigerjahre zum Vorschlag, von annähernd dem gesamten Handel auszugehen, wenn rund 80 Prozent des gegenseitigen Handels vom Zoll befreit sind. Eine Einigung kam nicht zustande.⁴⁰⁷ Das Dienstleistungsabkommen beschränkt sich in einer Fußnote auf die Erklärung, diese Bestimmung betreffe die Zahl der Sektoren, das entsprechende Handelsvolumen und die Erbringungsformen, ohne jedoch diese

⁴⁰¹ GATT (1980), BISD 26th S, S. 203.

⁴⁰² Über die Präferenzen und die Stellung der Entwicklungsländer in der WTO vgl. Rz. 709 ff.

⁴⁰³ Zollgemeinschaft bzw. Freihandelsabkommen: Individuelle Zolltarife gegenüber Drittpartnern und freier Binnenhandel für Ursprungsprodukt. Zollunion: Gemeinsamer Außenzolltarif und freier Binnenhandel. Vgl. dazu im Detail *P. Hilpold* (2019).

⁴⁰⁴ Art. XXIV.4 GATT.

⁴⁰⁵ Art. XXIV.8(a) und (b) GATT.

⁴⁰⁶ Art. V.1(a) GATS.

⁴⁰⁷ Vgl. GATT (1958), BISD 6th S, S. 99; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 766. Vgl. auch *P. Hilpold* (2019), S. 28 ff.

Kriterien zu quantifizieren.⁴⁰⁸ Eine zweite Bedingung ist, dass Drittstaaten **durch die Schaffung von Zollunionen und Zollgemeinschaften nicht mit neuen oder höheren Zöllen belastet oder mit anderen Maßnahmen stärker diskriminiert werden**.⁴⁰⁹ Nach Art. V.3(a) GATS sind die hier erwähnten Bedingungen «flexibel zu handhaben», wenn sich Entwicklungsländer zu einer Zollgemeinschaft oder einer Zollunion zusammenschließen. Dieser Hinweis ist ohne Zweifel so zu interpretieren, dass Drittweltstaaten vom Prinzip der Meistbegünstigung abrücker dürfen, auch wenn die erwähnten Bedingungen nicht oder nur zum Teil erfüllt werden. Eine dritte Bedingung ist die **Notifizierung**. Art. XXIV.7(a) GATT und Art. V.7 GATS verlangen von den Vertragsparteien, dem GATT- bzw. dem GATS-Rat den Beitritt zu einer Zollunion, einer Zollgemeinschaft oder einer vorläufigen Integrationsvereinbarung unverzüglich zu melden und entsprechende Auskünfte über Inhalt und Inkrafttreten des Vertrags zu erteilen. Zurzeit (Anfang 2024) stehen 365 Regionalabkommen in Kraft. Davon sind 333 Freihandelsabkommen bzw. Zollunionen, 205 Dienstleistungsabkommen und 63 Präferenzabkommen auf der Grundlage der *Enabling Clause*.⁴¹⁰

2.3.4 Die Gewährung von Ausnahmegenehmigungen

Unter **außerordentlichen Umständen** hat die Ministerkonferenz bzw. der Allgemeine Rat das Recht, ein WTO-Mitglied von der **Einhaltung der Meistbegünstigungspflicht zu befreien**. Als «außerordentliche Umstände» gelten politische Verbundenheit und traditionelle Handelsbeziehungen (z.B. zwischen Großbritannien und den Ländern des Commonwealth⁴¹¹ sowie zwischen Frankreich und der französischen Zone in Marokko)⁴¹² oder spezifische Marktverhältnisse (z.B. Autopakt zwischen den USA und Kanada).⁴¹³ Die Gewährung eines «Waivers» erfolgt für genau umschriebene Produkt- oder Dienstleistungsbereiche und ist in der Regel jährlich bei der WTO neu zu beantragen. Waiver-Beschlüsse werden im Konsensus-Verfahren getroffen (die im WTO-A vorgesehene Dreiviertelmehrheit blieb toter Buchstabe).⁴¹⁴ Gemäß Ministerkonferenz Genf 2011 können

483

⁴⁰⁸ Art. V.1(a), Fußnote 1 GATS.

⁴⁰⁹ Art. XXIV.5 GATT; Art. V.1 (b) GATS.

⁴¹⁰ Zur Anzahl der in der GATT- und WTO-Zeit notifizierten Abkommen vgl. <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (März 2024). Vgl. auch R. Acharya (Hrsg.) (2016).

⁴¹¹ GATT (1954), BISD 2nd S., S. 20; GATT (1955), BISD 3rd S., S. 25.

⁴¹² GATT (1961), BISD 9th S., S. 39.

⁴¹³ GATT (1966), BISD 14th S., S. 37.

⁴¹⁴ Art. IX.3 WTO-Vereinbarung. Die zu diesem Artikel gehörende Fußnote verlangt, dass eine Ausnahme von einer Verpflichtung, für die eine Übergangszeit oder ein Zeitraum für eine stufenweise Durchführung gilt und die das antragstellende Mitglied zum Ende des maßgebenden Zeitraums nicht eingehalten hat, Konsens erfordert. Das ursprüngliche GATT hat in Art. XXV.5 für die Gewährung eines «Waivers» die Zweidrittel-

den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) für Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer «Waiver» mit einer Laufzeit von bis zu 15 Jahren gewährt werden.⁴¹⁵

484 Im Verlauf der Jahre 1948 bis 1994 hat der GATT-Rat insgesamt 28 Ausnahmen von der Meistbegünstigungspflicht beschlossen. Elf Ausnahmen sind bis Ende 1994 ausgelaufen, die restlichen Ausnahmen waren beim Inkrafttreten der WTO noch aktuell.⁴¹⁶ Seit dem Bestehen der WTO kam es jährlich zu fünf bis zehn «Waiver». Zum Teil handelt es sich um die Verlängerung bestehender, zum Teil um die Gewährung neuer Ausnahmen.⁴¹⁷

2.3.5 Die speziellen Ausnahmen in GATS und TRIPS

485 Obwohl auch im Allgemeinen Dienstleistungsabkommen und im Abkommen zum handelsbezogenen Schutz der geistigen Eigentumsrechte die Meistbegünstigung verankert ist, enthalten beide Abkommen Bestimmungen, die von denjenigen des GATT abweichen.

486 Nach Art. II GATS besaß jeder Vertragspartner vor der Unterzeichnung des Abkommens das Recht, jene Maßnahmen aufzulisten, die der Meistbegünstigungspflicht nicht unterstellt wurden (in der WTO-Sprache ist die Rede von «Negativlisten»). Ungefähr zwei Drittel aller WTO-M haben von diesem Recht Gebrauch gemacht. Die Listen konnten nachträglich teilweise oder ganz aufgehoben, nicht aber verschärft werden. Die Geltungsdauer der Ausnahmen war auf 10 Jahre beschränkt, falls sie nicht als «indefinite» bezeichnet wurden. Gemäß WTO sind rund vier Fünftel aller MFN-Ausnahmen zeitlich nicht befristet. Die gemachten Vorbehalte beziehen sich hauptsächlich auf den Seetransport, das Finanzwesen und die Unternehmungsführung.⁴¹⁸

487 Art. 4(a) bis (d) TRIPS ermächtigt die Vertragspartner, jene Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen von der Meistbegünstigungspflicht auszunehmen, die sich erstens aus internationalen Übereinkommen über Rechtshilfe oder Vollstreckung ergeben, die zweitens im Einklang mit den Bestimmungen der Berner Übereinkunft oder des Rom-Abkommens gewährt werden und sich auf die im Abkommen nicht geregelten Rechte von ausübenden Künstlern, Herstel-

mehrheit der abgegebenen Stimmen, die mehr als die Hälfte der GATT-Vertragspartner ausmacht, verlangt. In der bisherigen GATT- und WTO-Praxis wurde stets das Konsens-Verfahren angewandt.

⁴¹⁵ WTO-homepage «Trade in Services and LDCs» (LDCs services waiver and its operationalization – 2011 onwards, Ministerkonferenz Genf 2011).

⁴¹⁶ Eine Zusammenstellung der in den Jahren 1948 bis 1994 beschlossenen Ausnahmen findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 828 ff.

⁴¹⁷ Über die jährlich verlängerten und neu gewährten Ausnahmen orientiert der WTO-Jahresbericht.

⁴¹⁸ WTO (2001), Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round Inventory and Issues, Special Study, Nr. 6, Genf.

lern von Tonträgern und Sendeunternehmen beziehen und die sich drittens aus internationalen Übereinkünften über den Schutz der geistigen Eigentumsrechte, die vor dem Inkrafttreten des TRIPS bereits bestanden haben, ableiten lassen. Diese letzte Ausnahme entspricht Art. 1 und 2 TRIPS, wonach die in den internationalen Abkommen eingegangenen Verpflichtungen denjenigen des TRIPS vorgehen und das internationale Sonderrecht dem TRIPS-Handelsrecht übergeordnet ist.⁴¹⁹

2.3.6 Die Sonderregelung der plurilateralen Abkommen

Durchbrochen wird das Prinzip der WTO-Meistbegünstigungspflicht auch von den plurilateralen Übereinkünften, d.h. vom Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen und vom Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen. In den plurilateralen Vereinbarungen bezieht sich die Meistbegünstigung ausschließlich auf die Vertragsparteien der betreffenden Abkommen und nicht auf alle WTO-M.⁴²⁰

488

2.4 Die wirtschafts- und staatspolitischen Aspekte des Meistbegünstigungsprinzips

Eine strikte begriffliche Trennung zwischen wirtschaftspolitischer Rechtfertigung und staatspolitischer Begründung des Meistbegünstigungsprinzips ist weder möglich noch sinnvoll. Wie immer die Argumente lauten, letztlich geht es um die Wahrung der nationalen Interessen der einzelnen Handelspartner. Angesichts der großen Bedeutung des Prinzips der Meistbegünstigung in der heutigen Welthandelsordnung mag es aber dennoch berechtigt sein, dieses Kapitel mit einer Beurteilung der Meistbegünstigung aus der Sicht der Wirtschafts- und Staatspolitik – zur besseren Anschaulichkeit in zwei gesonderten Abschnitten – abzuschließen.

489

2.4.1 Die wirtschaftspolitischen Aspekte

Die Außenhandelstheorie erbringt den Nachweis, dass mit der Nichtdiskriminierung im Außenhandel, d.h. mit der Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung, wohlstandssteigernde Effekte verbunden sind. Der Beweis wird mithilfe des üblichen «Gains of trade»-Modells geführt: Die unterschiedliche Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren verursacht unterschiedliche Produktionskosten. Die unterschiedlichen Produktionskosten wiederum sind eine der Ursachen des Güter- und Dienstleistungsaustausches. Über den Handel schließlich ergeben sich für die einzelnen Handelspartner sogenannte Spezialisierungs- und Austauschgewinne («production or specialization gains» und «consumption or ex-

490

⁴¹⁹ Vgl. Aufzählung der MFN-Ausnahmen im TRIPS in Rz. 1361.

⁴²⁰ Das Gleiche trifft für das Inländerprinzip zu: vgl. Rz. 1360.

change gains»). Die Darstellung dieser Ableitung findet sich in jedem Lehrbuch der Außenhandelstheorie.⁴²¹

491 Die Befürwortung des Prinzips der Meistbegünstigung als Kernstück der Welthandelsordnung gründete aber nach dem Zweiten Weltkrieg nicht in erster Linie auf außenhandelstheoretischen Überlegungen. **Im Vordergrund** standen vielmehr **nationale und binnenwirtschaftliche Aspekte einzelner Handelspartner**. Die Vereinigten Staaten setzten Ende der Vierzigerjahre alles daran, über die Öffnung und Offenhaltung der Auslandsmärkte ihre Exportwirtschaft zu fördern, um auf diese Weise eine drohende Nachkriegs-Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die US-Prognosen sprachen 1944/45 von 8 bis 20 Mio. Arbeitslosen nach Kriegsende, bedingt durch die rund 12 Mio. aus der Wehrpflicht zu entlassenden Frauen und Männer sowie die etwa 10 Mio. noch in der Kriegsindustrie beschäftigten Arbeitskräfte. Wie viele Frauen und betagte Leute nach Kriegsende in den USA die Erwerbstätigkeit aufgeben würden, war damals noch ungewiss.⁴²²

492 Die US-Amerikaner erblickten in der Liberalisierung des Welthandels und in der Durchsetzung der Meistbegünstigung auch eine Voraussetzung der Nutzung ihres damaligen Wettbewerbsvorsprungs. Einerseits bestand eine große Nachfrage nach Industriegütern vonseiten der «backward countries», andererseits waren auch die vom Krieg zerstörten Länder Europas auf Industriegüter aus den USA angewiesen:

«We have a competitive advantage in the production of heavy machinery, machine tools, and other commodities fabricated by mass-production methods or requiring large investments in fixed capital. Our extensive domestic market makes possible the production of those commodities on a large scale and at low cost, placing us in favorable position for entering the export market. Few countries have such favorable conditions and possess also the engineering and managerial skills and the experience necessary to compete seriously with us in this type of production.»⁴²³

493 Besonders nachgefragt waren nach dem Krieg die US-Exportartikel Autos, elektrische Kühlschränke, Filme und Kinobehör, Radios, Werkzeugmaschinen und Elektronik. Nebst dem Vorsprung im technischen Know-how verfügten die USA über ein im Binnenmarkt entwickeltes und erprobtes Marketing (damals unter der Bezeichnung «advertising and selling skills»). Von ebensolcher Bedeutung für die Nachkriegs-Nachfrage nach US-Produkten war die Tatsache, dass der «American way of life» als der «most advanced in urban industrialized living» galt und

⁴²¹ Vgl. z.B. *M.W. Corden* (1979), S. 66 ff. Die wissenschaftliche Rechtfertigung des Prinzips der Meistbegünstigung als wohlstandssteigernde Maßnahme reicht ins neunzehnte Jahrhundert zurück und wurde vor allem von den beiden Ökonomen *David Ricardo* und *John St. Mill* anhand der Theorie der komparativen Kostenvorteile erbracht. Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung der Theorie der komparativen Kosten (mit entsprechenden Literaturhinweisen) in: *G. Haberler* (1933); *J.M. Lettice/R. Chambers/A. Schmitz* (1979), S. 119–149.

⁴²² *W.A. Morton* (1945), S. 13.

⁴²³ *C.B. Hoover* (1945), S. 135.

den US-Produkten den Anstrich des Neuen, Modernen und Erstrebenswerten verlieh.

Dass die Industriestaaten nach dem Krieg mehrheitlich das Prinzip der Meistbegünstigung befürworteten, erklärt sich schließlich auch aus ihrer damaligen Außenhandelsstruktur. Die Industriestaaten wiesen in den Fünfzigerjahren einen starken Exportüberhang an Industrie-Erzeugnissen auf. Ihr Bestreben war, ihre komfortable Position zu halten bzw. in den Absatzmärkten nicht diskriminiert zu werden. Im kontinentalen Westeuropa betrug die Exportüberschüsse zu Beginn der Fünfzigerjahre gut 70 Prozent, in Nordamerika etwas über 100 Prozent und im europäischen Sterlinggebiet ca. 260 Prozent der damaligen Industriegüterimporte.⁴²⁴ **494**

2.4.2 Die staatspolitischen Aspekte

Aus staatspolitischer Sicht ist das Prinzip der Meistbegünstigung Ausdruck des im Völkerrecht stets hochgehaltenen Prinzips der **Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung**. In Anlehnung an dieses Prinzip forderte bereits US-Präsident *George Washington* in seiner «Farewell Address» von 1796 seine Landsleute auf, in ihren Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland «to hold an equal and impartial hand, neither seeking nor granting exclusive favors or preferences».⁴²⁵ **495**

Freiheit und Unabhängigkeit waren aus der Sicht der Vereinigten Staaten die wichtigsten Garanten eines dauerhaften Friedens zwischen den Nationen. Präsident *Woodrow Wilson* verlangte nach dem Ersten Weltkrieg **496**

«[...] the removal so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance».

Daher sei jede Nation frei

«[...] to determine its own economic policy, except in one particular, that its policy must be the same for all other nations, and not be compounded of hostile discriminations between one nation and another.»⁴²⁶

Diese Erklärung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die **Haltung der USA nicht frei von Eigeninteressen** war. Mit der gleichen Vehemenz, wie sie die Präferenzen zwischen anderen Staaten verurteilten (insbesondere die Präferenzen zwischen Großbritannien und den Commonwealth-Staaten), forderten sie einen Importschutz im Sinne eines erlaubten Nationalismus. Diese Unterscheidung zwischen «verwerflicher» Diskriminierung und «berechtigtem» Nationalismus kommt in einem in den Zwanzigerjahren gängigen US-Lehrbuch über internationale Wirtschaftspolitik zum Ausdruck: **497**

⁴²⁴ GATT (1953), International Trade, Tabelle I, S. 142 f.

⁴²⁵ Farewell Address von George Washington vom 17.9.1796, zit. nach *R.N. Gardner* (1956), S. 16.

⁴²⁶ Zit. nach *R.N. Gardner* (1956), S. 17.

«Protection of the home market for the benefit of national industries is an expression of nationalism. Its object is to diversify a nation's economic life and to afford varied opportunities for the application of the genius of a people. It is in no sense aggressive [...]. Preference, on the other hand, is an expression of modern imperialism. In contrast with the policy of protection it is aggressive. In its extreme form [...] it seeks to extend to new areas [...] the control of the economic system of the country which happens to have the political power to impose the preferential conditions [...].»⁴²⁷

498 Im Kampf gegen Präferenzen zwischen Drittstaaten setzten die USA auch ihr Entwicklungshilfegesetz ein, wonach jedes Land, das einem Handelspartner irgendwelche Gegenpräferenzen (als Entgelt für gewährte Präferenzen) anbietet, der US-Hilfeleistungen verlustig geht.⁴²⁸

499 Das Prinzip der Meistbegünstigung diente den Vereinigten Staaten auch als **handelspolitische Waffe gegen den Kommunismus**. Bei der Novellierung des Handelsgesetzes im Jahr 1951 trat die Regierung *Harry Truman* für die Gewährung des Meistbegünstigungsprinzips gegenüber den osteuropäischen Staaten mit dem Argument ein, die Verweigerung der Meistbegünstigung widerspreche den US-Verträgen mit Polen und Ungarn und verletze die im GATT gegenüber der Tschechoslowakei eingegangene Verpflichtung. Der Kongress hingegen widersetzte sich diesem Vorhaben und verweigerte den kommunistischen Staaten die Gewährung der Meistbegünstigung (Zeit des McCarthyismus). Somit galten für diese Länder ab 1951 wieder die im Smoot-Hawley-Zolltarif von 1930 festgesetzten Ansätze.⁴²⁹

500 In Anlehnung an die damalige Praxis benützten die Vereinigten Staaten das Prinzip der Meistbegünstigung auch bei der Ausarbeitung des neuen Handelsgesetzes in den 1970er-Jahren als politische Waffe. Im Handelsgesetz von 1974 wird der US-Präsident ermächtigt, das Prinzip der Meistbegünstigung auf Nicht-GATT-Partner auszudehnen, unter der Voraussetzung, dass diese Regierungen ihren Bürgern eine Auswanderung zu zumutbaren Bedingungen (Gebühren, Steuern usw.) ermöglichen.⁴³⁰ In der Folge wurden auf der Basis der Meistbegünstigung bilaterale Handelsverträge mit der damaligen Sowjetunion und der Volksrepublik China ausgehandelt. Die US-Administration unter Präsident *Jimmy Carter* setzte sich gegenüber Moskau und Peking für eine Politik der Gleichbehandlung ein. Die beharrliche Weigerung der UdSSR, Zusicherungen über eine Liberalisierung der Auswanderungspolitik zu machen und die im Jahr 1979 erfolgte Invasion der Sowjetunion in Afghanistan bewogen indessen den US-Präsidenten, den Handelsvertrag mit der UdSSR dem Kongress nicht vorzulegen.⁴³¹ Im Ge-

⁴²⁷ *W. Culbertson* (1925), S. 185 f. und 192.

⁴²⁸ Dies ist der Grund, warum die EWG bzw. EG seit dem ersten Abkommen von Lomé auf Gegenpräferenzen von den AKP-Staaten verzichteten.

⁴²⁹ Vgl. dazu *W.F. Monroe* (1975), S. 37 ff.

⁴³⁰ US, Public Law 93-618 vom 3.1.1975 (Trade Act von 1974), Art. 401 und 402.

⁴³¹ Im Januar 1975 erklärte die Sowjetunion, sie werde keine Handelsbeziehungen auf der Grundlage des neuen Außenhandelsgesetzes akzeptieren und die Vereinbarung

gensatz dazu erfolgte die Annahme des Vertrags mit der Volksrepublik China durch das Repräsentantenhaus und den Senat im Januar 1980.

Im Jahr 1974 kam in den USA auch das «Jackson-Vanik-Amendment» zustande, das unter anderem ausdrücklich verlangt, dass Handelsbegünstigungen, die kommunistischen Staaten gewährt werden, zurückzuziehen sind, wenn diese «mehr als eine nominale Abgabe» von Auswanderern («[...] more than a nominal tax on emigration [...]») erheben.⁴³² Dieses Zusatzgesetz war die Antwort der USA auf die Einführung einer «Erziehungssteuer» in der Sowjetunion zur Erschwerung der vorwiegend jüdischen Auswanderung.⁴³³ In der Folge setzten die USA diese Gesetzesbestimmung mehrmals ein und versagten diesen Ländern die Meistbegünstigung.⁴³⁴ **501**

Seit den 1990er-Jahren verzichtet die US-Regierung bei der Gewährung der Meistbegünstigung an Nicht-WTO-Partner auf Gegenleistungen. Zurzeit sind es nur noch vereinzelte Staaten wie Nordkorea und Irak, die nicht in den Genuss der US-Meistbegünstigung kommen. **502**

Im Gegensatz zu den großen Handelsmächten wie den USA und der EU haben kleine Handelspartner seit jeher auf unterschiedliche Zollsätze für WTO-M und Drittpartner verzichtet und die seinerzeit im GATT und heute in der WTO gebundenen Zollsätze auch auf die Importe aus Nicht-WTO-Staaten angewandt. Die handelspolitische Macht der kleinen Staaten ist zu unbedeutend, um über die Gewährung der Meistbegünstigung irgendwelche Handelsvorteile aushandeln zu können.⁴³⁵ **503**

3 Das Inländerprinzip

Die multilaterale WTO-Welthandelsordnung untersagt ihren WTO-M nicht, die eigene Wirtschaft gegen die Auslandskonkurrenz zu schützen. Der Schutz hat sich **504**

von 1972, welche die Aufhebung der diskriminierenden Restriktionen vorsehe, nicht in Kraft setzen. Vgl. NZZ vom 16.1.1975, Nr. 12, S. 1.

⁴³² Vgl. US, Public Law 93-618 vom 3.1.1975 (Trade Act von 1974), Sec. 402 («Freedom of Emigration in East-West Trade»).

⁴³³ Die «Erziehungssteuer» der Sechziger und Siebzigerjahre bestand darin, dass jeder Auswanderer, der die obligatorische Schule oder eine Hochschule besucht hatte, dem Staat sein Schulgeld zurückzahlen hatte. In Rumänien galten damals ca. 3600 US\$ für die Volksschule und für jedes Hochschuljahr bis zu 4000 US\$. Damit wurde versucht, die Auswanderung der Akademiker zu erschweren.

⁴³⁴ Zum Teil bezogen sich diese Maßnahmen auf Länder, die dem GATT nicht angehörten und daher für das GATT nicht relevant waren.

⁴³⁵ Vgl. z.B. den EG-Zolltarif mit jenem der Schweiz. Der EG-Zolltarif unterscheidet zwischen einem «autonomen» und einem «vertragsmäßigen» (bzw. WTO-)Zolltarif, wogegen die Schweiz gegenüber allen Handelspartnern, ohne Rücksicht auf ihre WTO-Mitgliedschaft, den gleichen Zollsatz anwendet.

jedoch im Güterhandel auf Zölle und im Dienstleistungsbereich auf bekannt gegebene nichttarifäre Maßnahmen zu beschränken. Die Reduktion des Außenhandelschutzes auf diese Instrumente soll den Handeltreibenden Transparenz und Sicherheit gewähren. Transparenz und Sicherheit bedingen aber, dass die Handelspartner nicht willkürlich neue zusätzliche Handelshemmnisse zur Benachteiligung ausländischer Angebote einsetzen. Um dies zu verhindern, verbietet die WTO ihren Mitgliedern, ausländische Waren und Dienstleistungen sowie deren Anbieter (über die bestehenden Zölle und bekannt gegebenen nichttarifären Handelshemmnisse hinaus) ungünstiger zu behandeln als einheimische Waren, Dienstleistungen und Anbieter. Diese Gleichstellungspflicht von in- und ausländischen Waren, Dienstleistungen und Anbietern ist in der Fachsprache unter den Bezeichnungen «Inländerprinzip», «Inlandprinzip» oder «Inlandgleichbehandlungsprinzip» («national treatment») bekannt.

505 Verlangt das GATT-Meistbegünstigungsprinzip die Gleichbehandlung aller GATT-Vertragspartner, beinhaltet das Inländerprinzip die **Nichtdiskriminierung der ausländischen GATT-Partner gegenüber den einheimischen Handelspartnern**.

506 Die Bedeutung der Inlandgleichbehandlung scheint in den letzten Jahrzehnten zugenommen zu haben. Mit dem Abbau der Zollsätze im Verlauf der GATT-Geschichte und deren WTO-Bindung haben die Regierungen zum Schutz ihrer einheimischen Industrie zu nichttarifären Handelshemmnissen Zuflucht genommen (über regionale Integrationsvereinbarungen oder in Form von Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzvorgaben, früher auch mithilfe von sogenannten «freiwilligen» Selbstbeschränkungsabkommen).⁴³⁶

507 In der GATT-Geschichte wird das Inländerprinzip erstmals in den «US-Proposals for Expansion of World Trade and Employment» von 1945 erwähnt. Die Vereinigten Staaten forderten die Handelspartner auf, die Importgüter steuerlich und die Transitsendungen gebührenmäßig nicht ungünstiger zu behandeln als die Inlandprodukte und deren Transporte.⁴³⁷ Im US-Entwurf zur Schaffung der ITO, der ein Jahr später veröffentlicht wurde, erfuhr das Inländerprinzip eine Erweiterung. Neben den landesinternen Abgaben und sonstigen Belastungen verwies der neue Vorschlag auch auf die internen Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, den Transport, die Verteilung, die Produktmischung, die Weiterverarbeitung sowie die Verwendung der Güter.⁴³⁸

⁴³⁶ Nach *D. Salvatore* sind Ende des letzten Jahrhunderts rund 50% des Welthandels in der einen oder anderen Form durch nichttarifäre Handelshemmnisse geschützt worden. *D. Salvatore* (1993), S. 1. Die gleiche Feststellung hat bereits *John H. Jackson* in seinem GATT-Kommentar von 1969 gemacht. Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 275.

⁴³⁷ US Department of State (1945), *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Publication 2411, November, Washington DC, Chapt. HI, Sec. A, Ziff. 1 und 2.

⁴³⁸ US Department of State (1946), *Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations*, Publication 2598, September, Washington DC, Art. 9 und 10.

In der Havanna-Charta von 1948 einigten sich die Verhandlungsdelegierten auf eine Formulierung, die von einer Ergänzung abgesehen, dem heutigen GATT-Text entspricht.⁴³⁹ Die Ergänzung bezieht sich auf das Recht, ausländische Filme mengenmäßig zu beschränken.⁴⁴⁰ **508**

Der **internationale Dienstleistungshandel** erwies sich als **zu heterogen, um dem im GATT angewandten Inländerprinzip unterstellt zu werden**. Die Verhandlungsdelegierten der Uruguay-Runde entschieden sich daher für einen anderen Lösungsansatz. Das Inländerprinzip im Sinne des GATT gilt für jene Dienstleistungen, die in einer bei der WTO hinterlegten speziellen Liste aufgeführt sind (im Gegensatz zur «Negativliste» mit den Ausnahmen vom MFN-Prinzip wird die Aufzählung der Dienstleistungen, für die das Inländerprinzip gilt, als «Positivliste» bezeichnet). **509**

Der erste Abschnitt der folgenden Ausführungen handelt von den rechtlichen Grundlagen des Inländerprinzips in den WTO-Verträgen. Gegenstand des zweiten Abschnitts ist der materielle Inhalt des Inländerprinzips. Abschließend wird auf einige offene Fragen hingewiesen. **510**

3.1 Die vertraglichen Bestimmungen

Die Grundsatzbestimmungen des Inländerprinzips finden sich in Art. III GATT. Art. III.1 GATT verlangt, «dass die inneren Abgaben und sonstigen Belastungen, die Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung von Waren im Inland sowie inländische Mengenvorschriften [...] nicht derart angewendet werden sollen, dass die inländische Erzeugung geschützt wird». In Art. III.2 und 3 GATT folgt eine Präzisierung der inneren Abgaben. Die Ziff. 4 bis 9 erörtern die übrigen Belastungen, Gesetze und Verordnungen. Die Ziff. 10 erweitert die vorausgehenden Ausführungen auf den Handel mit Kinofilmen. In Ergänzung zu Art. III GATT folgen in Art. IV GATT die Regelung der Spielzeitkontingente für ausländische Filme und in Art. V GATT die Bestimmungen über den Transit ausländischer Güter durch ein Vertragspartnerland. Art. V GATT verbietet die Anwendung von Belastungen und Vorschriften für den Transport ausländischer Erzeugnisse, die ungünstiger sind als die Belastungen und Vorschriften für den Transport landeseigener Waren. **511**

Direkt oder indirekt nehmen auch folgende GATT-Artikel Bezug auf das Inländerprinzip: Art. XI als Richtlinie bei der Einführung oder Aufhebung von mengenmäßigen Importbeschränkungen, Art. XVII.1(a) als verpflichtende Vorgabe für staatliche Unternehmen, Art. XX für das Ergreifen von allgemeinen Ausnah- **512**

⁴³⁹ Art. 18 Havanna-Charta.

⁴⁴⁰ Art. III.10 GATT.

men und Art. XXIV.12 im Hinblick auf «geeignete Maßnahmen» zur gesicherten Beachtung des GATT-Abkommens in regionalen Freihandelsräumen.⁴⁴¹

513 Von den Zusatzabkommen erwähnen das Prinzip der Inlandgleichbehandlung das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Art. 2.3), das Abkommen über technische Handelshemmnisse (Präambel, Art. 5 und Anhang 3) und das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Art. 2). Das Inländerprinzip hat – obwohl mit umgekehrten Vorzeichen – auch Eingang in das Landwirtschaftsabkommen (Art. 9.1(e)) und in das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Art. 1.1(a)(2)) gefunden. In diesen beiden Abkommen verpflichten sich die WTO-M, die für das Ausland bestimmten Güter bei Subventionen und Transportgebühren nicht günstiger als die einheimischen Produkte zu behandeln. In Analogie zum Inländerprinzip handelt es sich in diesen beiden Vereinbarungen quasi um ein «Ausländerprinzip».

514 Eine eigenständige Regelung der Inlandgleichbehandlung findet sich im **Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS)**. Grundsätzlich ist ein WTO-Mitglied im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels nicht an die Einhaltung des Inländerprinzips gebunden. Seine Verpflichtung beschränkt sich – wie bereits erwähnt – auf die listengebundenen Zugeständnisse. Gemäß Art. XVII GATS ist jedes Mitglied ermächtigt, eine Liste jener Dienstleistungssektoren zu erstellen, für die es das Inländerprinzip einzuhalten bereit ist und für die es seinen Handelspartnern eine Behandlung anbietet, «die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt» («Positivliste»). Die Industriestaaten haben relativ viele Dienstleistungssektoren in ihre Listen aufgenommen. Die Nicht-Industriestaaten hingegen waren bei der Erstellung ihrer Dienstleistungslisten zurückhaltend. Das erklärte Ziel des GATS ist, dem Inländerprinzip eine immer größere Akzeptanz zu verschaffen. Zur Erreichung dieses Ziels sieht Art. XIX GATS weitere Liberalisierungsverhandlungen vor, die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der WTO-Vereinbarung beginnen und danach in regelmäßigen Abständen weitergeführt werden. Die im Rahmen der Doha-Runde 2001 aufgenommenen Dienstleistungsverhandlungen haben sich über Jahre hingezogen, ohne konkrete Ergebnisse zu erzielen. Im Jahr 2012 haben sich einige WTO-M auf Vorschlag der USA entschieden, außerhalb der WTO-Runde ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen («Trade in Services Agreement», TISA) zu verhandeln, doch ist mittlerweile auch dieses Vorhaben als gescheitert anzusehen.⁴⁴²

515 Auch das **2014 revidierte plurilaterale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen** («Agreement on Government Procurement», GPA)⁴⁴³ weist auf das Inländerprinzip hin. Art. IV.1(a) GPA hält fest, dass Vertragspartner

⁴⁴¹ Vgl. Anmerkungen und ergänzende Bestimmungen zu Art. III.1 GATT; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 774 ff.

⁴⁴² Vgl. die Ausführungen über TISA in Rz. 1336 ff.

⁴⁴³ GPA, ursprüngliche Fassung vom 1.1.1996, revidierte Fassung vom 6.4.2014.

des GPA Waren und Dienstleistungen anderer Vertragspartner und deren Anbieter, die unter dieses Abkommen fallen, in Bezug auf alle Gesetze, Vorschriften, Verfahren und Praktiken unverzüglich und bedingungslos nicht ungünstiger behandeln als inländische Waren und Dienstleistungen sowie deren Anbieter. Art. IV.2 ergänzt, dass GPA-Partner zudem darauf zu achten haben, dass «ihre Beschaffungsstellen einen lokalen Anbieter nicht aufgrund des Grades der ausländischen Kontrolle oder Beteiligung ungünstiger behandeln als einen anderen lokalen Anbieter, und dass ihre Beschaffungsstellen lokale Anbieter nicht aufgrund des Ursprungslandes der gelieferten Ware oder Dienstleistung diskriminieren».

3.2 Der materiellrechtliche Inhalt des Inländerprinzips

3.2.1 Grundsätzliches

Das Inländerprinzip findet auf **fiskalische und auf nichtfiskalische Maßnahmen** 516 Anwendung.

Während einzelne Verhandlungsdelegierte bei der Ausarbeitung der ITO und des GATT verlangten, das Inländerprinzip auf die in den Zolllisten aufgeführten Waren und deren Anbieter zu beschränken, forderten andere Verhandlungsteilnehmer eine Ausweitung des Prinzips auf alle Erzeugnisse und deren Anbieter. Letztlich stimmten die Parteien der extensiven Auslegung des Inländerprinzips zu, teils weil die bisherigen ITO- und GATT-Verhandlungen auf der Basis aller Handelsgüter geführt worden waren, teils weil viele der damals bestehenden internationalen Handelsverträge die Gleichbehandlung im allgemein verpflichtenden Sinne bereits enthielten und eine Beschränkung des Inländerprinzips auf die Zolllisten einen Rückschritt in den Bemühungen um offene Auslandsmärkte bedeutet hätte.⁴⁴⁴

Ausgenommen vom Inländerprinzip ist nach Art. III.8(b) GATT die Staatsunterstützung, die das Subventionsabkommen zulässt. Es handelt sich um die den einheimischen Unternehmen gewährten Subventionen zur Förderung der Forschung, zur Kompensation regionaler Nachteile oder zur Entschädigung von Umweltschutzauflagen. Die Panel-Praxis des GATT und die Fachliteratur unterscheiden zwischen Staatsbeiträgen, die direkt den Produzenten, und solchen, die den Händlern gewährt werden. Daraus folgt, dass Art. III.8(b) GATT allein die Subventionen abdeckt, die den Produzenten, nicht aber den Händlern ausgerichtet werden. 518

3.2.2 Fiskalische Maßnahmen (Art. III:2)

Das Verbot der Inländerbehandlung durch fiskalische Maßnahmen umfasst **steuerliche Abgaben jeglicher Art**, doch sind de facto primär Verbrauchsabgaben 519

⁴⁴⁴ Vgl. J.H. Jackson (1969), S. 277 f.

davon betroffen, da sich diese am ehesten für protektionistische Ziele einsetzen lassen.

520 Art. III:2 regelt zwei Verbotstatbestände unterschiedlicher Intensität: das Verbot der Diskriminierung zwischen gleichartigen Waren (Satz 1) und das Verbot der Diskriminierung zwischen unmittelbar konkurrierenden oder zum gleichen Zweck geeignete Waren (jeweils mit fiskalischen Mitteln).

a) Satz 1: Das Verbot der Diskriminierung zwischen **gleichartigen Waren («like products»)**

Die vielfältigen Faktoren, die zur Bestimmung der Gleichartigkeit von Waren im WTO-Recht herangezogen werden, wurden bereits oben in Zusammenhang mit dem Meistbegünstigungsprinzip dargestellt.

Ist eine solche Gleichartigkeit gegeben, so gilt ein strenges Diskriminierungsverbot. Auch eine minimale Unterschiedsbehandlung gilt als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot. Es gibt hier keine De-minimis-Schranke.⁴⁴⁵ Auch muss hier kein Nachweis über eine protektionistische Zielsetzung der Diskriminierung geführt werden.

b) Satz 2: Das Verbot der Diskriminierung zwischen **unmittelbar konkurrierenden oder zum gleichen Zweck geeigneten Maßnahmen («directly competitive oder substitutable products»)**

Diese Kategorie ist breiter als jene der «gleichartigen Waren». Dafür stellt nicht jede unterschiedliche Behandlung auch eine Verletzung der Inländerbehandlung dar. Vielmehr müssen die Voraussetzungen von Abs. 1 (protektionistische Zielsetzung, Beeinflussung der Wettbewerbssituation zugunsten der heimischen Produkte) erfüllt werden, auf welche Satz 2 verweist («*so as to afford protection to domestic production*»).

521 Im Fall «Japan – Alcoholic Beverages» hat der AB ausgeführt, dass auf unterschiedliche Produkte eines Wirtschaftssegments einerseits Satz 1, andererseits Satz 2 zur Anwendung kommen kann. So sah das japanische Alkoholbesteuerungsgesetz (Shuzeiho) niedrige Steuersätze für japanischen Shochu vor, hohe Steuersätze hingegen für importierte Alkoholika wie Wodka, Gin, Brandy, Rum und Whisky. Das angerufene Panel und der AB stellten in Bezug auf diese Regelung insgesamt einen Verstoß gegen Artikel III GATT fest, wobei aber Shochu und Wodka als «gleichartig» qualifiziert wurden (womit Art. III.2 S. 1 GATT zur Anwendung kam), während zwischen Shochu und den übrigen alkoholischen Getränken nur ein Substitutionsverhältnis angenommen wurde (wodurch Art. III.2 S. 2 GATT zur Anwendung gebracht wurde).⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ Vgl. Japan – Alcoholic Beverages, AB, S. 29. So kann Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, 4.10.1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/ AB/R, WT/DS11/AB/R, Abs. 22 gedeutet werden.

⁴⁴⁶ Vgl. auch T. Bender, (2010), S. 249.

Hier ist die Kreuzpreiselastizität der Nachfrage entscheidend. Nicht jede Unterschiedsbehandlung ist hier maßgeblich; es kommt vielmehr auf ihr Ausmaß an.⁴⁴⁷ 522

3.2.3 Nichtfiskalische Maßnahmen (Art. III:4 GATT)

In diesem Zusammenhang wird typischerweise auf Diskriminierungshandlungen durch **nationale Regulierungsvorschriften** abgestellt. Der einschlägige Art. III.4 S. 1 GATT lautet folgendermaßen: 523

«Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs.»

Die «Gleichartigkeit» ist hier wiederum breiter zu verstehen, nämlich im Sinne von im direkten Wettbewerbsverhältnis stehenden, substituierbaren Produkten.⁴⁴⁸ 524

Der Regulierungsprotektionismus soll also möglichst umfassend unterbunden werden; es sollen effektiv gleichartige Wettbewerbsbedingungen garantiert werden.⁴⁴⁹ 525

3.2.4 Offene Fragen

Die Bestimmung der «Gleichartigkeit» bei der Anwendung der Inländerbehandlung wirft nach wie vor verschiedene Streitfragen auf. So wird diskutiert, ob in diesem Zusammenhang auch auf Ziel und Zweck («*aim and effects*») der beanstandeten Normen (bzw. der Urheber dieser Normen) Bezug genommen werden könne. Eine ältere, wenngleich umstrittene GATT-Rechtsprechung⁴⁵⁰ scheint die subjektive Position zu stützen. Der «*aims-and-effects*»-Test **führt allerdings zu einer erheblichen Einschränkung der Zahl der Fälle**, in denen eine **Verletzung des Diskriminierungsverbots** (im Bereich der Inländerbehandlung) **festgestellt werden kann**, wie der Fall *US – Taxes on Automobiles*⁴⁵¹ belegt. Das zuständige Panel hat dabei die erhöhte Besteuerung von Autofahrzeugen mit hohem Treibstoffverbrauch (sog. «*gaz guzzlers*») als GATT-konform deklariert, obwohl diese Besteuerung primär importierte Pkws traf.⁴⁵² Die Vertragsparteien ha- 526

⁴⁴⁷ So *M. Matsushita* (2012), S. 514.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, 250.

⁴⁴⁹ So schon *United States – Restrictions on Imports of Tuna*, 3.9.1991 (Bericht nicht angenommen), DS21/R BISD 39S/155.

⁴⁵⁰ Vgl. insbesondere *US – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages*, 19.6.1992 (Malt Beverages).

⁴⁵¹ *US – Taxes on Automobiles*, Panel-Bericht v. 11.10.1994 (nicht angenommen).

⁴⁵² Vgl. *M. Matsushita et al.* (2015), S. 187.

ben diesen Panel-Bericht aber nicht angenommen, auch da die EG den «*aim-and-effects*»-Test ablehnte.⁴⁵³ Mittlerweile scheint sich ein Konsens dahingehend abzuzeichnen, dass die subjektive Intention der Normurheber irrelevant sei, auf die im Normtext objektivierte Intention sehr wohl abgestellt werden könne und müsse.⁴⁵⁴

527 Anlass zu erheblichen Kontroversen hat auch die Frage geführt, inwieweit unterschiedliche Produktionsverfahren (*product and processing methods, produktionsmethodenbezogene Maßnahmen, PPMs*) bei der Bestimmung der Gleichartigkeit der Waren Berücksichtigung finden dürfe. In materieller Hinsicht geht es hier primär um Umweltschutzanliegen. Produkte, die sich in ihren Objekteigenschaften nicht oder nicht wesentlich unterscheiden, können auf der Grundlage von radikal unterschiedlichen Verfahren hergestellt worden sein, wobei die damit verbundene Umweltbelastung eine völlig unterschiedliche sein kann. Sind diese Produkte trotzdem als gleichartig einzustufen? Im *Tuna I* – Streitfall⁴⁵⁵ ist das zuständige GATT-Panel in seinem (nicht angenommenen) Bericht von einer solchen Gleichartigkeit ausgegangen, in *Tuna II*⁴⁵⁶ und nachfolgend, im Jahr 1998, im *Shrimps-Fall*⁴⁵⁷ bestätigt worden, wobei aber immer der Rückgriff auf den (als Ausnahmebestimmung eng zu interpretierenden) Art. XX GATT möglich bleibt.

528 Auf der **Grundlage unterschiedlicher Produktionsmethoden hergestellte Waren**, die äußerlich gleich sind, dürften somit laut GATT nach Maßgabe von Art. III **nicht unterschiedlich behandelt werden**, auch wenn ihre Herstellung mit unterschiedlichen Auswirkungen auf Umwelt, Klima, Arbeitswelt und Tierschutz einhergeht.⁴⁵⁸ **Ob diese Position mit dem WTO-Recht noch vereinbar ist**, ist allerdings **offen**,⁴⁵⁹ und dies kann für die genaue Reichweite des PPM-Ansatzes generell gesagt werden.⁴⁶⁰

529 Auf diese Thematik wird auch unten in Zusammenhang mit den Ausführungen zu Art. XX GATT näher eingegangen.

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ So kann Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, 4.10.1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, Abs. 22 gedeutet werden. Siehe auch Chile – Taxes on Alcoholic Beverages, Panel-Bericht v. 15.6.1999, WT/DS87, 110/AB/R, Abs. 62, 71. Vgl. Zum Ganzen auch *H. Hestermeyer* (2011), S. 140.

⁴⁵⁵ Vgl. United States – Restrictions on Imports of Tuna, I, 1991, Abs. 5.24.

⁴⁵⁶ Vgl. United States – Restrictions on Imports of Tuna, II, 1994, Abs. 5.20.

⁴⁵⁷ United States – Import Restriction of Certain Shrimp and Shrimp Products, AB 1998, Abs. 121 ff., 141.

⁴⁵⁸ Siehe zu diesen «anti PPM stance» des GATT *W. Weiß/Ch. Ohler/M. Bungenberg* (2022), Rn 486 ff.

⁴⁵⁹ Ibid. sowie *J. Sundaram* (2022), S. 528.

⁴⁶⁰ Vgl. *M. Trebilcock/J. Trachtman* (2020), S. 65.

4 Die Schaffung von Transparenz

Eine störungsfreie Welthandelsordnung setzt Transparenz auf **zwei Ebenen** voraus: Einerseits muss ein **wechselseitiger Informationsfluss zwischen den Vertragsparteien** bestehen. Ohne hinreichende Kenntnis der Gesetze und Vorschriften der Partnerstaaten ist keine Rechtssicherheit gegeben und wohl auch keine Ausweitung des internationalen Handels im Sinne der Präambel der WTO-Vereinbarung denkbar. Andererseits ist **Transparenz auch zwischen den Mitgliedstaaten und der WTO** als Organisation eine unabdingbare Voraussetzung der gegenseitigen Zusammenarbeit und des Ausbaus der internationalen Welthandelsordnung. **530**

Die Aufforderung zur gegenseitigen Information fand sich bereits in Art. 5 Havana-Charta, der von den Mitgliedstaaten und der ITO als Organisation verlangt, in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO Informationen über die Beschäftigung, das Volkseinkommen und die Zahlungsbilanz zu sammeln, aufzuarbeiten und zu analysieren. Gleichzeitig verpflichtete Art. 38 Havana-Charta die Regierungen, die Gesetze und sonstigen Vorschriften sowie die Gerichts- und Verwaltungsentscheide über die Produkteinteilung, den Zollwert, die Abgaben und anderen Belastungen, die Beschränkungen und Verbote von Importen und Exporten, den handelsbedingten Zahlungsverkehr, den Verkauf, die Verteilung, den Transport, die Versicherung, die Lagerung, die Kontrolle, die Verarbeitung und die Produktmischung unverzüglich auf eine «verständliche Art» zu veröffentlichen und allen Regierungen und Handeltreibenden zugänglich zu machen. Unter die Veröffentlichungspflicht fielen auch die bestehenden Staatsverträge über den internationalen Handel. Ausgenommen waren vertrauliche Daten und Geschäftsgeheimnisse, deren Herausgabe die Unternehmen schädigen würde. **531**

Die in der Havana-Charta festgehaltenen Informationspflichten wurden 1947 vom Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen in Art. X unter dem Titel «Veröffentlichung und Anwendung von Handelsvorschriften» übernommen. Als Ergänzung zur bestehenden GATT-Regelung folgt im Jahr 1979 die Vereinbarung über Notifizierung, Konsultation, Streitbeilegung und Überwachung⁴⁶¹ sowie im Jahr 1994 der Ministerbeschluss zur Verbesserung und Überprüfung der Notifizierungsverfahren.⁴⁶² Die Transparenz war auch Gegenstand der Ministererklärung von 1986 zur neuen GATT-Handelsrunde. Sowohl im Allgemeinen Teil der Erklärung als auch im Teil über die Schaffung eines Dienstleistungsabkommens verlangen die Minister eine «transparente» Verhandlungsführung.⁴⁶³ **532**

⁴⁶¹ GATT (1980), BISD 26th S, S. 210 ff.

⁴⁶² WTO, The Legal Texts, S. 444 ff.

⁴⁶³ Ministererklärung vom 20.9.1986, Teil I, lit. B(I) (Allgemeine Verhandlungsgrundsätze) und Teil II (Verhandlungen über den Dienstleistungsverkehr).

533 Das Erfordernis der Transparenz findet sich heute in allen Bereichen des WTO-Vertragswerks.⁴⁶⁴

Das geltende GATT hat Art. X des ursprünglichen GATT übernommen. Ähnliche Vorschriften finden sich in den Zusatzabkommen des GATT. Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen verlangt in Art. 7 und Anhang B von seinen Vertragspartnern, Änderungen von Maßnahmen unverzüglich zu veröffentlichen und eine Auskunftsstelle zur Beantwortung von Fragen einzurichten. Dabei wird im Einzelnen darauf hingewiesen, auf was sich die Auskünfte und Dokumente zu beziehen haben, nämlich auf gesundheitspolitische und pflanzenschutzrechtliche Belange, auf die Kontroll- und Genehmigungsverfahren, auf die Risikobewertungsverfahren sowie auf die vertraglichen Bindungen und Verpflichtungen, die ein Land in internationalen Verträgen eingegangen ist. Von besonderer Bedeutung ist die gegenseitige Informationspflicht im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse. Jeder Vertragspartner hat nach Art. 10.1 eine Auskunftsstelle zu errichten, die in der Lage ist, «alle sinnvollen Anfragen von Mitgliedern und interessierten Parteien [...] zu beantworten sowie die entsprechenden Dokumente zur Verfügung zu stellen». Als auskunftspflichtige Punkte erwähnt der Vertrag die technischen Vorschriften und Normen, die in den einzelnen Ländern gelten, die Konformitätsbewertungsverfahren sowie die Mitarbeit in internationalen Normenorganisationen. Im gleichen Sinne verpflichtet die Übereinkunft über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen die Abkommenspartner, alle handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen, die sie anwenden und die nicht vertragskonform sind, zu melden und der Auskunftspflicht Gemäß GATT nachzukommen.⁴⁶⁵ Große Bedeutung misst die Antidumpingvereinbarung der Information zu. Die Eröffnung einer Antidumpinguntersuchung erfordert eine öffentliche Bekanntmachung über alle Faktoren, auf denen sich die Schadensbehauptung abstützt.⁴⁶⁶ Auch bei der Versandkontrolle (oder Vorversandkontrolle) sind alle entsprechenden Gesetze und Verordnungen unverzüglich dem WTO-Sekretariat und den WTO-M mitzuteilen sowie die Kontrollen «auf transparente Art und Weise» durchzuführen.⁴⁶⁷ Bei Lizenzverfahren sind die WTO-M «ausreichend» zu informieren. Bei der Einführung oder Änderung von Verfahren verlangt die WTO genaue Angaben über die davon betroffenen Waren, die Auskunftsstelle, die Antragsmöglichkeiten, die Arten von Lizenzverfahren, die ungefähre Dauer der Lizenzverfahren usw.⁴⁶⁸ Transparenz verlangt schließlich auch die Abklärung von Subventionsfragen. Besteht der Verdacht auf unerlaubte Subventionen, kann ein

⁴⁶⁴ Eine Liste der WTO-Notifizierungs-Register findet sich auf der WTO-Website «Alphabetical directory, search, notification».

⁴⁶⁵ Art. 5.1 und Art. 6 des Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (mit Bezug auf Art. X GATT).

⁴⁶⁶ Art. 12.1 des Abkommens zur Durchführung des Artikels VI GATT.

⁴⁶⁷ Art. 2.5 bis 2.8 und Art. 5 des Abkommens über die Versandkontrolle.

⁴⁶⁸ Art. 3.3 sowie Art. 5.1 und 5.2 des Abkommens über Einfuhrlicenzverfahren.

Land aufgefordert werden, entsprechende Informationen und Beweismittel vorzulegen.⁴⁶⁹

Besondere Bedeutung kommt der Transparenz im GATS zu. Beim Inkrafttreten des GATS war gemäß Art. III GATS jeder Vertragspartner verpflichtet, «alle einschlägigen allgemeingültigen Maßnahmen, die sich auf die Anwendung dieses Übereinkommens beziehen oder sie betreffen», umgehend zu veröffentlichen. Bekannt zu geben waren auch die im Dienstleistungshandel eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Art. III GATS schreibt außerdem den einzelnen Staaten vor, einen jährlichen Bericht «über die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Gesetze, sonstiger Vorschriften oder Verwaltungsrichtlinien, die den Handel mit Dienstleistungen [...] betreffen», zu verfassen. Auch hat jedes Mitglied Auskunftsstellen zur Information der Handelspartner einzurichten. Nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen – wie im Güterhandel – vertrauliche Daten. **534**

Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) enthält neben dem Recht auf Auskunft in Art. 47 zwar keine speziellen Bestimmungen über die Transparenz, basiert aber in seiner Gesamtausrichtung auf der Transparenz und der gegenseitigen Information im Güter- und Dienstleistungshandel. Der urheberrechtliche Schutz bezieht sich auf Marken, Zeichen und Zeichenkombinationen, Patente, Lizenzen sowie gewerbliche Muster, Modelle und Layout-Designs, alles Ausdrucksformen der Transparenz und der gegenseitigen Information über Güter und Dienstleistungen, ihre Urheberrechte und ihre Verfügbarkeit. **535**

Zur **Verbesserung der Transparenz und wechselseitigen Information** dient schließlich Anhang 3 des WTO-Vertragswerks über den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik («**Trade Policy Review Mechanism**», TPRM).⁴⁷⁰ Die Mitglieder vereinbarten, «eine erhöhte Transparenz in ihren eigenen Systemen anzustreben und zu fördern».⁴⁷¹ Um eine bestmögliche Transparenz zu erreichen, muss heute jedes WTO-Mitglied dem Organ zur Überprüfung der Handelspolitik («**Trade Policy Review Body**», TPRB) einen jährlichen Bericht über die Handelspolitik und die Handelspraktiken im eigenen Land abliefern. Für den Fall von zwischenzeitlichen wesentlichen Änderungen der Handelspolitik sind Kurzberichte vorgesehen. Zur multilateralen Abrundung veröffentlicht das TPRB einen jährlichen Überblick bzw. eine Zusammenfassung der Länderberichte unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung des internationalen Handels. **536**

Analog zu den multilateralen verlangen auch die plurilateralen Abkommen von ihren Vertragspartnern eine transparente Handelspolitik. Im Rahmen des Übereinkommens über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen besteht nach Art. 8.1 **537**

⁴⁶⁹ Art. 9, 12 und 13 des Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

⁴⁷⁰ Anhang 3 der WTO-Vereinbarung über den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik geht auf die Entscheidung der VERTRAGSPARTEIEN des GATT im Jahr 1989 zurück. GATT (1990), BISD 36th S, S. 403 ff.

⁴⁷¹ Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik, Lit. B.

ein Ausschuss mit der Aufgabe der gegenseitigen Information der Handelspartner. Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wiederum verlangt in Art. V.II von den Industriestaaten, allein oder gemeinsam Informationszentren zu eröffnen. Die Aufgabe dieser Stellen ist die gegenseitige Vermittlung von Informationen über Gesetze, Vorschriften, Verfahren, Praktiken, geplante Käufe, Beschaffungsstellen und Vergabevorschriften. In Ergänzung zu den geltenden Vorschriften schuf die erste WTO-Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996 eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen («Working Group on Transparency in Government Procurement Practices»). Ihre Aufgabe ist, die nationalen Beschaffungspraktiken zu erfassen, zu analysieren und Vorschläge zur Verbesserung der Funktionsweise des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen auszuarbeiten.

538 Analog zur gegenseitigen Informationspflicht zwischen den Partnerstaaten **hat die WTO eine Informationspflicht gegenüber ihren Mitgliedern.** Das WTO-Sekretariat kommt dieser Pflicht mithilfe der periodisch erscheinenden Veröffentlichungen «Basic Instruments and Selected Documents» (jährlich), «International Trade» (jährlich), «World Trade Reports», «GATT Activities», «Newsletters» und vieler Einzelstudien nach. In den letzten Jahren hat die WTO zudem ihr Informationsangebot im Internet stark ausgebaut und dadurch die Informationsbeschaffung im Vergleich zu früher sehr erleichtert und vereinfacht.⁴⁷²

5 Das Prinzip der Reziprozität

539 Ein weiteres Kernelement der multilateralen Welthandelsordnung ist das Prinzip der **Reziprozität.** **Wie ein roter Faden** zieht sich die **Aufforderung zu gegenseitig ausgewogenen Verhandlungen,** zu **gleichgewichtigen Konzessionen** und zur **Wahrung gemeinsamer Interessen** durch das Vertragswerk der WTO. Die folgenden Abschnitte vermitteln einen Überblick über die heute in der WTO geltenden Reziprozitätsbestimmungen, fragen nach den Ursachen des Reziprozitätsprinzips und gehen auf die Kontroverse zwischen der traditionellen und der aggressiven Reziprozität ein.

5.1 Die Reziprozitätsbestimmungen

540 Einerseits bildet das Prinzip der Reziprozität ein **ungeschriebenes Grundelement des WTO-A.** Indem alle WTO-M die gleichen Rechte und Pflichten eingegangen und gemeinsam an die Pflicht der Meistbegünstigung, der Inlandgleichbehandlung und der Marktöffnung gebunden sind, tragen sie zu einem wechselseitigen Ausgleich der damit verbundenen Vor- und Nachteile, zur Wahrung der

⁴⁷² Vgl. <https://www.wto.org> (März 2024).

gemeinsamen Interessen und zu einer für die Partnerstaaten gleichgewichtigen Welthandelsordnung bei. Andererseits enthalten viele WTO-Bestimmungen konkret die Aufforderung, die Verhandlungen nach dem Prinzip der Reziprozität zu führen, die Verhandlungsergebnisse aufeinander abzustimmen und bei einseitigen Vertragsänderungen auf unmittelbar betroffene Partnerstaaten Rücksicht zu nehmen.

In der **Präambel** des WTO-A geben die Vertragsparteien vor, die mit der WTO angestrebten Ziele *«auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen»* zu verwirklichen. Es handelt sich um die gleiche Formulierung, wie in der Präambel des ursprünglichen GATT. **541**

Gegenseitigkeit und Ausgeglichenheit verlangt das GATT auch bei der **Festlegung der Antidumpingzölle⁴⁷³ und Ausgleichsabgaben.⁴⁷⁴** Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben, welche die ermittelte Dumping- und Subventionsspanne nicht überschreiten dürfen, sind angemessen und verhältnismäßig anzuwenden.⁴⁷⁵ Erweisen sich «infolge unvorhergesehener Entwicklungen und der Auswirkungen der von einer Vertragspartei [...] eingegangenen Verpflichtungen» Schutzmaßnahmen als notwendig, darf eine betroffene Partei – falls keine andere Lösung gefunden werden kann – in ihrer Wirkung vergleichbare Handelszugeständnisse oder sonstige Verpflichtungen zurücknehmen. Das Ausmaß der zurückgenommenen Zugeständnisse ist am erlittenen Schaden zu bemessen, hat also «gleichwertig» zu sein.⁴⁷⁶ Von großer Bedeutung ist die Forderung nach Ausgeglichenheit bei Zollverhandlungen. Die Reduktion der Zollsätze hat auf Gegenseitigkeit zu beruhen.⁴⁷⁷ Keine Gegenleistung wird in den Verhandlungen von Entwicklungsländern erwartet.⁴⁷⁸ **542**

Das Prinzip der Gegenseitigkeit gilt auch für die **Zusatzabkommen des GATT.** Abs. 2 der Präambel des Landwirtschaftsabkommens spricht von einem «fairen» Agrarhandelssystem und das SPS-A von der gegenseitigen Anerkennung «der Äquivalenz bestimmter gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen» Maßnahmen.⁴⁷⁹ Das Textilabkommen räumte dem Prinzip der Reziprozität einen eigenen Artikel ein und hielt in Art. 4.2 fest, dass Änderungen von vertraglich notifizierten Handelsschranken nicht auf eine Weise vorgenommen werden dürfen, «dass das Gleichgewicht der Rechte und Pflichten der Mitglieder nach diesem Übereinkommen gefährdet [...] wird». **543**

⁴⁷³ Art. VI.2 GATT.

⁴⁷⁴ Art. VI.3 GATT.

⁴⁷⁵ Art. 9.3 des Antidumpingabkommens; Art. 4.10 des Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

⁴⁷⁶ Art. XIX.3(a) GATT.

⁴⁷⁷ Art. XXVIII^{bis}.1 GATT.

⁴⁷⁸ Art. XXXVI.8 GATT.

⁴⁷⁹ Die Reziprozität besteht in der Verpflichtung zur gegenseitigen Rechtsanerkennung und nicht in der Gleichwertigkeit der Maßnahmen. Vgl. Art. 4.2 des Abkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen.

- 544 In Anlehnung an das GATT verfolgt das **GATS-A** in **Abs. 3 der Präambel** das Ziel, «*die Interessen aller Beteiligten auf der Grundlage des gemeinsamen Nutzens zu fördern und ein insgesamt ausgeglichenes Verhältnis von Rechten und Pflichten [...] zu gewährleisten*». Ändert ein WTO-Mitglied seine eingegangenen Verpflichtungen (eine Listenänderung ist nach Ablauf von drei Jahren jederzeit möglich), hat es nach Art. XXI.2(a) GATS mit den davon betroffenen Ländern Verhandlungen aufzunehmen, «um eine Einigung über notwendige Ausgleichsmaßnahmen zu erreichen». Zudem sind die Partner aufgefordert, sich darum zu bemühen, «allgemein ein Maß an für alle Seiten vorteilhaften Bedingungen beizubehalten».
- 545 Schließlich will das **TRIPS-A** in **Art. 7** mit dem Schutz und der Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums und der damit angestrebten Förderung der technischen Innovation und der Weitergabe und Verbreitung von Technologie «zum gegenseitigen Vorteil» für Erzeuger und Nutzer technischen Wissens beitragen.

5.2 Die Argumente

- 546 Welche Argumente sprechen für die Anwendung des Reziprozitätsprinzips in der heutigen Welthandelsordnung? In der Fachliteratur werden vor allem die in den folgenden Abschnitten behandelten Punkte aufgeführt, das Verhandlungsargument, das Argument der «Terms of Trade», das Beschäftigungsargument, das handelspolitische Argument, das Argument des Risikoverhaltens, das Argument des politischen Drucks und das Argument der Selbstrechtfertigung.⁴⁸⁰

5.2.1 Das Verhandlungsargument

- 547 Das Prinzip der Reziprozität bietet einzelnen WTO-Partnern die Möglichkeit, **Handelzugeständnisse mit Gegenforderungen zu verknüpfen**. Dies ist vor allem wichtig für Verhandlungen zwischen Ländern mit stark unterschiedlichen Außenhandelsanteilen und Strukturen. Ohne Reziprozität kämen zwischen solchen Ländern keine einvernehmlichen Vereinbarungen, kein Zollabbau und keine Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse zustande: «*Reciprocity attempts to build pluralistic support for tariff reduction where none would otherwise exist.*»⁴⁸¹

⁴⁸⁰ Vgl. u.a.: G. Curzon/V. Curzon (1976), S. 141 ff.; F. Roessler (1978), S. 258 ff.; R.E. Baldwin (1988), S. 97 ff.; P.-T. Stoll/F. Schorkopf (2002), Rz. 97 ff.; Th. Cottier/M. Oesch (2005), s. Index auf S. 1068 unter «reciprocity».

⁴⁸¹ R. Cooper (1971), *Tariff issues and the third world*, in: *World Today*, September, S. 401, zit. nach G. Curzon/V. Curzon (1976), S. 158 und 166, Anm. 22.

5.2.2 *Das Argument der «Terms of Trade»*

In der Regel stimmt ein Land dem Abbau von Handelshemmnissen nur unter der Bedingung zu, dass sich seine **«Terms of Trade»** (Preis-Austausch-Verhältnis zwischen Exporten und Importen) gegenüber dem Partner **nicht verschlechtern**. Diese Bedingung setzt voraus, dass die Zölle und die nichttarifären Handelshemmnisse von allen Staaten, die an den Verhandlungen teilnehmen, im Gleichschritt abgebaut werden. Reziprozität erweist sich somit als unabdingbare Voraussetzung von Verhandlungen, deren Ziel die weitere internationale Marktöffnung ist.

548

5.2.3 *Das Beschäftigungsargument*

Auch wenn Zollsenkungen die «Terms of Trade» nicht verändern, setzen sie möglicherweise doch Arbeitskräfte in der inländischen Konkurrenzproduktion frei. Jedes Land wird daher aus staats- und sozialpolitischen Erwägungen bestrebt sein, als Gegenleistung für Importerleichterungen Exportvorteile zu erlangen. Die durch den zusätzlichen Import freigesetzten **Arbeitskräfte** können dann **in der begünstigten Exportindustrie beschäftigt** werden. Das Beschäftigungsargument wird umso wichtiger, je mehr Druck die Gewerkschaften und die Wirtschaftsverbände auf die Regierung ausüben und je stärker sie die Exekutive im Sinne des Wohlfahrtsstaats für die Beschäftigungslage im eigenen Land verantwortlich machen.

549

5.2.4 *Das Handelsbilanzargument*

Jede Regierung ist bestrebt, außenhandelspolitische Maßnahmen zu **verhindern**, welche die **Handels- und Dienstleistungsbilanz des Landes verschlechtern**. Die Erreichung dieses Ziels setzt voraus, dass die gegenseitig sich zugestandenen Handelserleichterungen bestmöglich ausgewogen sind, d.h., dass auf reziproker Basis verhandelt wird.

550

5.2.5 *Das Argument des Risikoverhaltens*

Wie ist zu erklären, dass sich die Verhandlungspartner bei der Fixierung von Antidumpingzöllen und Ausgleichsmaßnahmen an die Vorgabe halten, die Strafabgaben im Rahmen der festgestellten Dumping- und Subventionsspanne zu halten? Die Antwort wird sein, dass jeder Handelspartner daran interessiert ist, die **Gegenmaßnahmen nicht eskalieren** und nicht zu einem unberechenbaren und unvorhersehbaren Risiko ausufernd zu lassen. Die reziproke Einhaltung bestimmter Regeln dient somit dem eigenen Schutz vor künftiger Willkür und Unberechenbarkeit.

551

5.2.6 *Das Argument des politischen Drucks*

552 In jedem Land gibt es «**Pressure Groups**», die ihre Position stärken wollen und vom Staat eine möglichst wirksame Interessenwahrung fordern. Die Regierungen, die um ihre Wiederwahl und die Machterhaltung ihrer eigenen Partei besorgt sind, werden diesen «Pressure Groups» in der einen oder anderen Form nachgeben. Aufgrund der Tatsache, dass Freihandel vielen einen kleinen, Protektionismus einigen wenigen einen großen Vorteil bringt, wird die reziproke Verhandlungsweise so angelegt werden, dass die Vorteile zugunsten der «Pressure Groups» und die dafür eingegangenen Nachteile zulasten nicht organisierter Wirtschaftsbereiche gehen. Außerdem sind die Vor- und Nachteile der Handelsmaßnahmen sehr schwer zu bewerten. Deshalb wird jede Regierung versucht sein, kurzfristige, d.h. in die eigene Wahlperiode fallende, staats- und parteipolitische Vorteile gegen Nachteile, die erst längerfristig sichtbar werden, einzuhandeln.

5.2.7 *Das Argument der Selbstrechtfertigung*

553 Die aus den Verhandlungen heimkehrenden **Diplomaten und Delegierten haben ihre Arbeit** vor ihrer Regierung, dem Parlament und dem Souverän **zu rechtfertigen**. Sie werden deshalb in ihrem eigenen Interesse die Verhandlungsergebnisse als das «einzig Mögliche» und das «first best» verkaufen, obwohl sie die erzielten Erfolge mit entsprechenden Zugeständnissen abgelten mussten. Die Verhandlungsergebnisse sind wegen der Unterschiedlichkeit der Handelsinstrumente und -produkte nur schwer zu bewerten und zu quantifizieren. Ferner sind die Ergebnisse der Verhandlungen je nach Berechnungsbasis und Methode auf den Empfänger «anzupassen», sodass jede Delegation die Möglichkeit hat, die Vereinbarungen zu ihren eigenen Gunsten aufzuarbeiten und zu präsentieren. Ein illustratives Beispiel erwähnen *Gérard* und *Victoria Curzon* aus der Dillon-Runde. Das «US Department of State» rechnete dem Kongress vor, dass die den USA von der EWG zugestandenen Zollermäßigungen 750 Mio. US\$ betragen haben, wogegen sich die US-Zugeständnisse nur auf 597 Mio. US\$ bezifferten. Damit versuchte die US-Regierung gegenüber dem Kongress den Beweis zu erbringen, wie gut sie sich gegenüber der EWG «geschlagen» habe. Über die gleichen Verhandlungen berichtete die EWG-Kommission in Brüssel. Sie habe den USA lediglich 560 Tarifzugeständnisse gewährt, gegenüber 575 Konzessionen vonseiten der USA, was einen Gewinn für die EWG darstelle.⁴⁸²

⁴⁸² *G. Curzon/V. Curzon* (1976), S. 161. Eine dem Inhalt nach ähnliche Gegenüberstellung machte *John W. Evans* in Bezug auf die Ergebnisse der Kennedy-Runde. *J. W. Evans* (1971), S. 224.

5.3 Von der traditionellen zur aggressiven Reziprozität

Nach WTO-Recht bezieht sich die Reziprozität auf den Abbau von Handelshemmnissen, die Rücknahme von Zugeständnissen und die Anwendung von Antidumpingzöllen und Ausgleichsabgaben. Die Verhandlungen sind «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit»⁴⁸³ zu führen. Die allenfalls zu ergreifenden Gegenmaßnahmen haben sich auf das Zurücknehmen von im Wesentlichen «gleichwertigen Zugeständnissen»⁴⁸⁴ zu beschränken. Das WTO-Recht erlaubt länderweise unterschiedliche Schutzniveaus, allein deren Änderungen sind im Gleichschritt und in gegenseitiger Ausgewogenheit vorzunehmen.

Im Gegensatz zur traditionellen Reziprozität der WTO kam in den letzten Jahrzehnten in den USA die Idee der **unilateralen Reziprozität** auf, welche die Fachliteratur als «**aggressive Reziprozität**» oder «Basisreziprozität» bezeichnet. Die Grundlage der aggressiven Reziprozität bildet das **US-Handelsgesetz von 1974**, das in «**Section 301**» den Präsidenten verpflichtet, Schutzmaßnahmen gegen jeden Handelspartner zu ergreifen, der ungerechtfertigte oder unangemessene Importrestriktionen gegen US-Importgüter unterhält («regular 301»).⁴⁸⁵ «Ungerechtfertigt» und «unangemessen» bezog sich ursprünglich auf Handelsmaßnahmen, die sich außerhalb des GATT-Rechts befinden.⁴⁸⁶ Im Verlauf der Zeit wurde «Section 301» verschärft, vorerst im Handelsgesetz von 1984 («Super 301», ausgelaufen 2002) und anschließend im Handelsgesetz von 1988 («Special 301»).⁴⁸⁷ «Special 301» verlangt vom «*US-Trade Representative*» (*USTR*), jährlich eine Liste jener Länder zu erstellen, die aus der Sicht der Vereinigten Staaten US-Exporte ungerechtfertigt und unangemessen beschränken, indem sie geistiges Eigentum unzureichend schützen. Diesen Ländern ist eine Frist zur Aussetzung ihrer Handelshemmnisse zu setzen. Kommen die Länder dieser Aufforderung nicht nach, hat der USTR dem Präsidenten entsprechende Gegenmaßnahmen vorzuschlagen. Bis heute kam es mit Brasilien, Japan, Indien und mit der Volksrepublik China zu bilateralen Verhandlungen.⁴⁸⁸ Bei der Analyse des Ursprungs von «Section 301» darf nicht übersehen werden, dass die Vereinigten Staaten in den Siebziger- und Achtzigerjahren eine stark negative Handelsbilanz auswiesen und alles daran setzten, den Import zu hemmen und den Export zu fördern. Wie in einem WTO-Streitbeilegungsverfahren 1999 festgestellt wurde (*United States – Section 301–310 of the Trade Act of 1974, Panel-Entscheidung v. 22. Dezember 1999*,

⁴⁸³ Art. XXXVIII^{bis}.1 GATT.

⁴⁸⁴ Art. XIX.3(a) GATT.

⁴⁸⁵ US, Public Law 93-618, Sec. 301 (Trade Act von 1974).

⁴⁸⁶ *J. Bhagwati* (1993), S. 3.

⁴⁸⁷ US, Public Law 98-573, Sec. 301–306 («Trade and Tariff Act» von 1984), und US, Public Law 100-418, Sec. 301–310 («Omnibus Trade and Competitiveness Act» von 1988).

⁴⁸⁸ *J. Bhagwati* (1993), S. 3; US (1995), Economic Report of the President, Washington DC, S. 238.

WT/DS152/R) sind alle diesbezüglichen Maßnahmen und Sanktionen WTO-konform zu gestalten.

556 Einer tendenziell ähnlichen Zielrichtung wie die USA folgt die EU mit der sog. «**Handelsschrankenverordnung**» («**Trade Barriers Regulation**») 2015/1843. Über das Antragsrecht Privater und über das formale Untersuchungsverfahren trägt dieses Instrument dazu bei, «schon im Vorfeld handelspolitischer Maßnahmen wirtschaftlichen Druck» auf die Handelspartner auszuüben.⁴⁸⁹ Damit wurde zwar kein Anspruch Privater (sowie von Vereinigungen auf Vertreterinnen eines Wirtschaftszweiges) auf Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens begründet, aber dennoch eine Möglichkeit geschaffen, die Kommission formal mit diesem Anliegen zu befassen.

557 Die EU hat mittlerweile auch ein «**Anti-Coercion-Instrument (ACI)**» in Kraft gesetzt (seit 27.12.2023), das der EU eine flexible Antwort im Falle von unilateralen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen durch Drittstaaten erlauben soll. Dabei sind in einer Vorstufe Verhandlungen vorgesehen und nachfolgend weitere Schritte, auch mit Wirtschaftssanktionen gegen den betreffenden Drittstaat und u.U. auch Individualsanktionen, wobei stets auf die Beachtung einschlägiger internationaler Regeln (und insbesondere des WTO-Rechts) geachtet werden soll.⁴⁹⁰

558 Das Prinzip der aggressiven Reziprozität bzw. der Basisreziprozität hat mit dem TRIPS-A auch Eingang in die WTO-Handelsordnung gefunden. **Art. 4(b) TRIPS** erlaubt in Anlehnung an die revidierte Berner Übereinkunft (RBÜ) und das Rom-Abkommen (RA), die einem Land gewährte Behandlung von der in diesem Land erfahrenen Behandlung abhängig zu machen. Diese Regelung ist inhaltlich mit «Section 301» des US-Handelsgesetzes von 1974 deckungsgleich. Sie wurde in die Handelsordnung zum Schutz der handelsbezogenen Rechte des geistigen Eigentums aufgenommen, um beim gewerblichen Rechtsschutz und beim Urheberrecht angemessene Gegenleistungen von jenen Vertragspartnern zu erreichen, die andernfalls zu keinen Gegenleistungen bereit gewesen wären.

559 Insgesamt ist festzuhalten, dass die traditionelle Reziprozität im Sinne der WTO nach wie vor Gültigkeit hat. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sie durch die sogenannte aggressive Reziprozität der «Section 301» des US-Handelsgesetzes, durch die Handelsschranken-VO der EU und durch das TRIPS ausgehöhlt wird.⁴⁹¹

⁴⁸⁹ So schon *M. Hilf/R. Rolf* bezugnehmend auf das «Neue handelspolitische Instrument». Vgl. *M. Hilf/R. Rolf* (1985) S. 301. *Meinhard Hilf* und *Rüdiger Rolf* weisen in diesem Zusammenhang auf die Begründung der Kommission zum Vorschlag der Verordnung hin. Vgl. KOM(83) vom 28.2.1983, S. 3.

⁴⁹⁰ Ob das ACI WTO-konform ist, wird gegenwärtig kontrovers diskutiert. Bezüglich diesbezüglicher Zweifel siehe *W. Weiß* (2020) sowie *K. Olsthoorn* (2024). VO 2023/2675.

⁴⁹¹ Am 2.3.1999 hat die WTO auf Antrag der EU ein Panel zur Abklärung der WTO-Konformität der Sec. 301–310 des US-Handelsgesetzes von 1974 eingesetzt. Eine Vielzahl von Drittstaaten, darunter Brasilien, Japan, Kanada und Korea, unterstützten das Vorgehen der EU. WTO (1999), FOCUS, Newsletter Nr. 38, Genf, S. 2. Am 22.12.

6 Der Abbau von Handelshemmnissen

Das GATT bzw. die WTO gründen auf der Überzeugung, über den Abbau der Zölle und die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse einen Beitrag zur Erhöhung des Wohlstands, der Verwirklichung der Vollbeschäftigung, der Anhebung des Realeinkommens, der Erschließung der Ressourcen sowie der Steigerung der Produktion zu leisten.⁴⁹² Diese Zielvorstellung stützt sich auf die Freihandelstheorie von *David Ricardo* und *John St. Mill* und die US-Wirtschaftspolitik der Dreißiger- und Vierzigerjahre (New Deal und Cordell-Hull-Programm).⁴⁹³ **560**

Die folgenden Abschnitte erörtern zunächst die Argumente für und wider den Freihandel und behandeln anschließend die geltenden WTO-Bestimmungen über die einzelnen Arten von Handelshemmnissen. **561**

6.1 Die Argumente für und wider den Freihandel

Die Verfechter des Freihandels gehen von der Annahme aus, dass die Maximierung des Inlandprodukts als Kriterium für die Bewertung und Beurteilung handelspolitischer Maßnahmen gilt, und erbringen den Beweis, **562**

«dass zumindest unter den von der allgemeinen Theorie gewöhnlich gemachten Voraussetzungen (Gewinnstreben, freie Konkurrenz, Abwesenheit von Reibungswiderständen usw.) der ungehinderte internationale Warenaustausch zu einer Verbesserung der Güterversorgung *aller* beteiligten Länder führt».⁴⁹⁴

Während die individuellen Vorteile des grenzüberschreitenden Handels jenseits aller Theorie Ausdruck einer empirischen Erfahrung sind, hat sich eine umfassendere Vorstellung über den Nutzen des Außenhandels bezogen auf eine ganze Volkswirtschaft im 16. bis zum 18. Jahrhundert mehr oder minder zeitgleich mit dem modernen Flächenstaat herausgebildet. Dieser als «**Merkantilismus**» bekannt gewordene Ansatz – die Bezeichnung stammte von Adam Smith (1723–1790) und damit von einem Ökonomen, der gerade die Überwindung dieser Position in die Wege leitete (in Österreich und Deutschland eher bekannt als «**Kameralismus**», mit Betonung der Rolle der Staatsfinanzen, bekannt) – war überwiegend Ausdruck einer – wenn auch strukturierten – Praxis denn ein voll ausformuliertes Wirtschaftsmodell.⁴⁹⁵ Der Merkantilismus kann als natürliche Entspre- **563**

1999 hat das Panel seine Empfehlung veröffentlicht, in der es zum Schluss gekommen ist, dass die «Sections 301–310» des US-Handelsgesetzes von 1974 den WTO-Verpflichtungen der Vereinigten Staaten nicht widersprechen. Vgl. Panel-Empfehlung WT/DS152/R vom 22.12.1999 (Doc. 99-5454).

⁴⁹² Präambel, GATT.

⁴⁹³ Kausalanalysen des Handelsprotektionismus finden sich u.a. in: *R.E. Baldwin* (1988), S. 108 ff.; *D. Salvatore* (1993), S. 85 ff.

⁴⁹⁴ *G. Haberler* (1933), S. 162.

⁴⁹⁵ Insbesondere in der zweiten Hälfte dieser Periode wurden aber dennoch theoretische Modelle zur Beschreibung und abstrakten Analyse dieses Ansatzes entwickelt, so von

chung des absolutistischen Staatsmodells auf der ökonomischen Ebene gesehen werden und galt vollumfänglich als instrumental zur Verwirklichung der Staatsziele.

564 In Bezug auf die Außendimension war kennzeichnend für diesen Ansatz, dass Exporte gefördert, Importe hingegen beschränkt werden sollten. In einem System von auf dem Goldstandard beruhenden Außenhandelsbeziehungen musste ein Exportüberschuss zu einer Mehrung der Goldstände und zu einer wirtschaftlichen und letztlich auch militärischen Stärkung der Exportnation führen. Die mit der militärischen Stärkung verbundene Möglichkeit, Exportmärkte zwangsweise zu öffnen und vorteilhafte Austauschbeziehungen zu erzwingen, war darauf angelegt, einen sich selbst verstärkenden Prozess in die Wege zu leiten, gleichzeitig aber auch unweigerlich dazu bestimmt, durch Unilateralismus und Konfrontation Gegenreaktionen hervorzurufen und die Basis für einen friedlichen Handelsaustausch zum Wegfall zu bringen.

565 **Steuarts** hymnische Verherrlichung des merkantilistischen Ansatzes in seinem Werk aus 1767⁴⁹⁶ war gleichzeitig sein Abgesang: Nur neun Jahre später, im Jahr 1776, erschien **Adam Smith**'s **«Wohlstand der Nationen»** (*«An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations»*), ein Werk, das den Nutzen des Außenhandels nicht mehr allein instrumental über die Festigung der politisch-militärischen Macht der Exportnation und darin insbesondere der Kapitaleigentümer (über die Erhöhung des Zinssatzes) und der Arbeitnehmer (über den «Export der Arbeitslosigkeit») belegte, sondern über die Wohlstandsmehrung der Arbeitsteilung und die Konzentration auf die Produktion jener Güter, hinsichtlich welcher eine Volkswirtschaft über Kostenvorteile im Vergleich zu anderen Handelsnationen (**«absolute Kostenvorteile»**) verfügt. Der Anbau von Ananas in der Elfenbeinküste und die Produktion von Stahl in Schweden mit nachfolgendem Austausch dieser Produkte ist ein bekanntes Lehrbuchbeispiel für Wohlstandsmehrung durch Handel.

566 Nach diesem Ansatz wäre Außenhandel für eine Volkswirtschaft dann sinnvoll, wenn diese zumindest in der Produktion eines Gutes über einen absoluten Kostenvorteil verfügte. Es war **David Ricardo** (1772–1823), dem mit seinem Werk **«Principles of Political Economy and Taxation»** (1817) der revolutionäre Nachweis gelang, dass Außenhandel selbst für jene Nationen sinnvoll ist, die über absolute Kostenvorteile bei der Produktion aller Güter verfügen. Über das berühmte Wein – Tuch – Beispiel, betreffend den Handel zwischen Portugal und England, bewies er, dass Portugal, das annahmegemäß sowohl Wein als auch Tuch kostengünstiger als England herstellen kann, noch Wohlfahrtsvorteile erzielt, auch wenn es sich auf den Anbau von Wein konzentriert (hier bestehen die größten

Thomas Mun (1664), *England's Treasure By Foreign Trade* sowie von *James Steuart* (1767), *An Inquiry into the Principles of Political Oeconomy: Being an Essay on the Science of Domestic Policy in Free Nations*.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

Wettbewerbsvorteile) und im Tauschwege (teureres) englisches Tuch importiert. Diese im Grunde einfache, im Ergebnis aber revolutionäre Einsicht hat zu einem (in der Folge ständig verfeinerten) Wirtschaftsmodell geführt, das der liberalen Handelsordnung und dem WTO als zentraler Pfeiler zugrunde liegt.

Insbesondere für den Handel zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, die regelmäßig völlig unterschiedliche Produktionsfunktionen aufweisen, liefert das klassische (Ricardo-)Modell des Außenhandels einen nach wie vor gültigen Erklärungsansatz für die Vorteile des Außenhandels.⁴⁹⁷ **567**

Welchen Vorteil soll aber **Handel zwischen Industriestaaten** bieten, die annahmegemäß, aufgrund der raschen Verbreitung moderner Fertigungstechnologien sehr **ähnliche (gleiche) Produktionsfunktionen** aufweisen? **568**

Dazu kann das **Heckscher-Ohlin-Theorem** herangezogen werden, das in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von den schwedischen Ökonomen *Eli Heckscher* und *Bertil Ohlin* ausgearbeitet und in der Folge von *Paul Samuelson* (1915–2009; Nobelpreis für Ökonomie 1970) weiterentwickelt worden ist (deshalb auch HOS-Theorem). Selbst bei ähnlicher Produktionsfunktion kann auch im Verhältnis zwischen Industriestaaten die Faktorenausstattung eine sehr unterschiedliche sein. Unter der Annahme, dass die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in unterschiedlicher Relation für die Produktion derselben Güter einsetzbar sind, werden die Preise der Produktionsfaktoren von Land zu Land, je nach Faktorausstattung, variieren. Zwischenstaatlicher Handel führt zuerst zu einer Angleichung der Güterpreise und in der Folge auch der Faktorentgelte («**Faktorkostenausgleichstheorem**»). Nach diesem Modell müsste der in einem Land relativ knappe (und teure) Produktionsfaktor durch Außenhandel an Wert verlieren (so bspw. Arbeit in einem Land mit Arbeitskräftemangel, Kapital in einem kapitalarmen Land) und umgekehrt. **569**

Die Annahme ähnlicher (gleicher) Produktionsfunktion gilt allerdings auch zwischen Industriestaaten nicht uneingeschränkt. Sie wird insbesondere auf Produkte, die im «Lebenszyklusmodell» schon weit fortgeschritten sind, zu treffen. **570**

Bei innovativen Produkten (eventuell auch mit Patentschutz ausgestattet) bietet wiederum das klassische «Ricardo»-Modell den besseren Erklärungsansatz. Zumindest kurzfristig ist hier die Faktorentgeltanpassung nur bescheiden; Außenhandel erklärt sich hier wiederum über die unterschiedliche Produktionsfunktion. **571**

Hochqualifizierte Arbeit ist häufig auch nicht über die Grenzen hinweg ohne weiteres substituierbar bzw. gibt es dafür – zumindest kurzfristig – keinen wirklichen Wettbewerb. Dies erklärt auch das sog. **Leontieff-Paradoxon**, wonach die USA besonders arbeitsintensive Produkte exportieren, während die Kapitalausstattung der USA an und für sich einzigartig wäre. Die Arbeitsleistung, die dabei **572**

⁴⁹⁷ Ausführlich dazu *D.A. Irwin* (2009).

zum Einsatz kommt, ist aber hochqualifizierter Natur, weshalb hier keine Substituierbarkeit gegeben ist.⁴⁹⁸

- 573 Weitere Verfeinerungen erfuhr die Außenhandelstheorie in den 1970er und 1980er Jahren durch die Arbeiten von **Paul Krugman** (1953–; Nobelpreis 2008), der der Industrieorganisation und den Skaleneffekten besondere Aufmerksamkeit widmete. *Krugman* zeigte auf, dass es u.U. für einen Staat von Vorteil sein kann, vom Freihandelsmodell abzuweichen und insbesondere in Bereichen der Hochtechnologie eine aktive Förderpolitik zu betreiben, um eine führende Wettbewerbsposition mit entsprechenden Skaleneffekten zu erlangen (Oligopol- oder Monopolposition). Tatsächlich wurde eine solche Industriepolitik unter der Bezeichnung «**Neue Strategische Handelspolitik**» von einzelnen Staaten in exponierten Sektoren (Raumfahrt, Luftfahrt, Computertechnologie) auch betrieben. Übersehen wurden dabei aber die Langfristeffekten, nämlich der Umstand, dass derartige unilaterale Maßnahmen auch zu Gegenreaktionen führen können, wodurch letztlich alle beteiligten Akteure schlechter gestellt sind («**Gefangenendilemma**»)⁴⁹⁹ Mittlerweile wird auch von einer «**Strategischen Handelspolitik 2.0**» gesprochen, in deren Rahmen nicht mehr allein Oligopolpositionen angestrebt, sondern auch **ordnungspolitische Zielsetzungen** (Reduzierung der Abhängigkeit von Rohstoffen und Energielieferungen, Einstieg in die Digitalökonomie, die von natürlichen Monopolen und Grenzkosten gleich Null gekennzeichnet ist, Kampf um die weltweite Technologieführerschaft) durchgesetzt werden sollen.⁵⁰⁰

6.2 Die tarifären und die nichttarifären Handelshemmnisse – Überblick

- 574 Die **WTO hat** mit der Übernahme der Regeln des GATT von 1947 auch dessen **Freihandelskonzept übernommen**.
- 575 Mit der Verpflichtung, die nichttarifären Handelshemmnisse der Landwirtschaft zu tarifizieren und anschließend allmählich zu reduzieren (im Anschluss an die Uruguay-Runde), versuchte die WTO, ihr Freihandelsprinzip auf einen Handelsbereich auszuweiten, der bisher von vielen GATT-Vertragspartnern von den allgemeinen GATT-Verpflichtungen ausgeklammert worden war.
- 576 Im Dienstleistungsbereich geht die WTO neue Wege. Das Liberalisierungskonzept des GATS besteht darin, dass die einzelnen WTO-M ihre in Kraft stehenden nichttarifären Handelshemmnisse aufzulisten haben und sich verpflichten, von einer künftigen Verschärfung dieser Hemmnisse abzusehen. Daraus ergibt sich eine «Standstill»-Verpflichtung verbunden mit Transparenzschaffung, die wieder einen Ausgangspunkt für Liberalisierungsbemühungen darstellen soll.

⁴⁹⁸ Zu den Anwendungsmöglichkeiten und Grenzen des HOS-Modells vgl. bspw. E. Streissler/M. Streissler (1994), Rn 405.

⁴⁹⁹ Vgl. dazu P. Hilpold (1993), S. 273.

⁵⁰⁰ Vgl. Th. Petersen (2023), S. 327.

Die nächsten beiden Abschnitte befassen sich im Detail mit den WTO-Bestimmungen über die tarifären und die nichttarifären Handelshemmnisse. **577**

6.3 Die tarifären Handelshemmnisse

Die Begründer des GATT und der WTO sind seit jeher für eine liberale Welthandelsordnung und damit den Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse eingestanden,⁵⁰¹ im Gegensatz zu namhaften Ökonomen wie *Clair Wilcox*, der in seiner damals stark beachteten Veröffentlichungen «A Charter for World Trade» festhielt: **578**

«Tariffs [...] permit prices and production within each country to adapt themselves to the changing conditions of the world economy. They permit the direction of trade to shift with changes in comparative efficiency. They can be so devised and administered as to accord equal treatment to all other states. They leave the guidance of trade to private business, uninfluenced by considerations of international politics. Tariffs are the most liberal method that has been devised for the purpose of restricting trade. They are consistent with multilateralism, nondiscrimination, and the preservation of private enterprise.»⁵⁰²

6.3.1 Die begriffliche Abgrenzung

Weil gemäß GATT die Zölle und zollgleichen Abgaben bloß reduziert werden müssen, die übrigen Abgaben und Belastungen hingegen vollständig zu beseitigen sind, ist die begriffliche Abklärung dessen, was unter Zöllen und zollgleichen Abgaben einerseits und anderen Abgaben und Belastungen andererseits zu verstehen ist, von Bedeutung. **579**

Unter die tarifären Handelshemmnisse, d.h. die Zölle und die zollgleichen oder zollähnlichen Abgaben und Belastungen, fallen nach Art. II:1(b) GATT die Zölle «im eigentlichen Sinne» sowie «alle anderen Abgaben und Belastungen jeder Art, die anlässlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr auferlegt werden». **580**

Zölle sind Import- oder Exportabgaben, die in nationalen Zolltarifen aufgeführt sind. Die Zolltarife haben die rechtliche Form von Gesetzen oder Verordnungen. Die Zollsätze sind wert- oder gewichtsbezogen, je nachdem, ob sie sich (in Prozenten) auf den Import- oder Exportwert oder (als fester Geldbetrag) auf das Gewicht des Handelsguts beziehen. Weiter unterscheiden die Zolltarife zwischen festen Zöllen, die für eine längere Zeit unverändert gültig sind, und variablen Zöllen, die sich laufend dem jeweiligen Preisniveau der Güter anpassen. Im Agrarhandel sind auch die Begriffe Kontingentzölle und Zusatzzölle gebräuchlich. **581**

⁵⁰¹ Vgl. Abs. 3 der Präambel des GATT und der Präambel der WTO sowie Art. XXVIII^{bis} 1 GATT.

⁵⁰² C. *Wilcox* (1949), S. 81.

Die Kontingentzölle (meist sehr niedrige Ansätze) beziehen sich auf eine im Voraus festgelegte Importmenge und die Zusatzzölle auf Einfuhrmengen, welche die Importkontingente überschreiten. Von Präferenzzöllen ist die Rede, wenn Güter aus bestimmten Ländern gegenüber gleichartigen Produkten aus anderen Märkten zollmäßig begünstigt, d.h. präferenziert werden.

582 Unter bestimmten Voraussetzungen werden andere Abgaben und Belastungen den Zöllen gleichgestellt. Die Voraussetzungen bestehen gemäß Art. I, II.1, III und Anmerkung zu Art. III GATT darin, dass sich die Abgaben direkt auf das importierte Gut beziehen und am Ort und zum Zeitpunkt der Grenzüberschreitung der Handelsware fällig werden.

583 Welche Amtsstelle die Abgabe erhebt, das Zollamt oder eine andere Stelle, ist nicht relevant. Abgaben und Belastungen aller Art, die diese Bedingungen erfüllen, sind nach GATT zollgleich, auch wenn sie nicht in einem Zolltarif aufgeführt werden und auf anderen Rechtsgrundlagen beruhen. In der Vereinbarung über die Auslegung des Art. II.1(b) GATT vom 15. April 1994 sind die Vertragspartner übereingekommen, die Art und die Höhe der «anderen Abgaben oder Belastungen» in den Listen der gebundenen Zölle aufzuführen. Damit gelten auch diese «anderen Abgaben und Belastungen» als gebunden und unterliegen bei Verhandlungen den gleichen Regeln wie die Zölle. Diese Definition der Zollgleichheit der Abgaben und Belastungen gründet auf der bisherigen Interpretation der GATT-Bestimmungen durch das GATT-Sekretariat und durch die Streitschlichtung. Von besonderer Bedeutung ist die Panel-Empfehlung der Belastung von importierten Vorprodukten in der EWG. Die EWG erhob Ende 1980er-Jahre eine Sonderabgabe auf fototechnischen Apparaten, die innerhalb der EWG gefertigt und auf den Markt gebracht wurden, mit der Begründung, die Einfuhr von Vorprodukten und die EWG-interne Montage erfolgten lediglich zur Umgehung der Antidumpingabgabe, die auf dem Import von Fertigprodukten erhoben werden. Dass es sich um eine zollgleiche Abgabe handle, beweise auch die Tatsache, dass die Erhebung der Abgabe durch das Zollamt erfolge. Das Panel verneinte das Bestehen einer zollgleichen Abgabe. Die Abgabe beziehe sich nicht direkt auf das importierte Gut, sondern auf das Fertigprodukt, in das weitere landesinterne Werte eingegangen seien. Zudem werde die Abgabe nicht am Ort des Grenzüberschritts des Handelsguts und nicht zum Zeitpunkt der Einfuhr erhoben. Dass die Abgabe durch das Zollamt und nicht durch eine andere Amtsstelle erhoben werde, sei nicht von Bedeutung.⁵⁰³

⁵⁰³ Vgl. Panelbericht «EEC-Regulation on imports of parts and components» vom 16.5. 1990, veröffentlicht in: GATT (1991), BISD 37th S, S. 132 ff.; eine ausführliche Darstellung der Panel-Empfehlung findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 79 ff. Vgl. auch den Bericht der VERTRAGSPARTEIEN über eine nachträgliche Sonderbelastung durch Belgien aus Ländern ohne gleichwertige Familien-Sozialpolitik, in: GATT (1953), BISD 1st S, S. 60, und Panel-Empfehlung «EEC-Measures on animal feed proteins» vom 14.3.1978, veröffentlicht in: GATT (1979), BISD 25th S, S. 49 ff., besonders S. 67.

Nach heute geltender Interpretation werden die Antidumpingzölle und subventionsbedingten Ausgleichsabgaben als zollgleich beurteilt. Diese Abgaben sind direkt auf das Handelsprodukt bezogen und werden am Ort und zum Zeitpunkt des Grenzübertritts des Guts erhoben. Von den eigentlichen Zöllen und den zollgleichen Abgaben und Belastungen unterscheiden sich diese Abgaben lediglich in Bezug auf die Rechtsgrundlage.

584

6.3.2 Die Bedeutung der tarifären Handelshemmnisse

Konkrete Angaben über die Höhe der Zollbelastung eines Güterbereichs oder eines Landes sind nur für genau bezeichnete Zollpositionen möglich. So beträgt beispielsweise gegenwärtig der Einfuhrzoll für Wolfram-Halogen-Glühlampen Tarif Nr. 8539.21 des EU-Zolltarifs 15 Prozent des Fakturawerts für Importe aus Nicht-WTO-Ländern (autonomer Zollsatz) und 6 Prozent für Importe aus WTO-Ländern (vertraglicher Zollsatz) oder nach Schweizer Zolltarif (gleiche Tarif-Nummer) CHF 125 pro 100 kg für Importe aus allen Ländern.⁵⁰⁴ Aussagen über die allgemeine Zollbelastung variieren je nachdem, ob arithmetische oder handelsgewichtete Durchschnitte ermittelt und die landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die Erdölprodukte und die zollfreien Positionen einbezogen werden oder nicht. Besonders bei der Beurteilung der handelsgewichteten Zolldurchschnitte ist Vorsicht geboten, weil prohibitiv hohe Zollsätze zum Erliegen des Handels und damit zu einem Durchschnitt führen, aus dem nicht hervorgeht, dass gleichzeitig prohibitiv hohe Zölle bestehen. Dazu kommt, dass sich die veröffentlichten Durchschnittswerte nur auf die Zölle im eigentlichen Sinne beziehen, ohne den zollgleichen Abgaben und Belastungen Rechnung zu tragen.⁵⁰⁵ Die folgenden Ausführungen thematisieren die gesamte Zollbelastung im Verlauf der GATT-Geschichte, die gegenwärtig geltende Zollbelastung einzelner Warengruppen, die aktuelle Zollbindung und die heute noch bestehende Zolleskalation. Der Abschnitt schließt mit einigen Hinweisen auf die zurzeit offenen Zollprobleme.

585

6.3.2.1 Gesamte Zollbelastung

Nach Berechnungen des GATT hat die handelsgewichtete Zollbelastung der Industriestaaten bei gewerblichen und industriellen Handelsgütern von rund 40 Prozent in der zweiten Hälfte der Vierzigerjahre auf etwa 4 Prozent in der Zeit nach der Uruguay-Runde abgenommen.

586

⁵⁰⁴ Spezielle Ansätze gelten für Handelspartner, mit denen Freihandelsabkommen abgeschlossen worden sind.

⁵⁰⁵ Zu den Problemen bei der Berechnung von Durchschnittszöllen und Indikatoren vgl. OECD (1996), *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers*, Paris, S. 10 f.

**Übersicht 8: Die Zollbelastung und der Zollabbau
im Rahmen des GATT seit 1947**

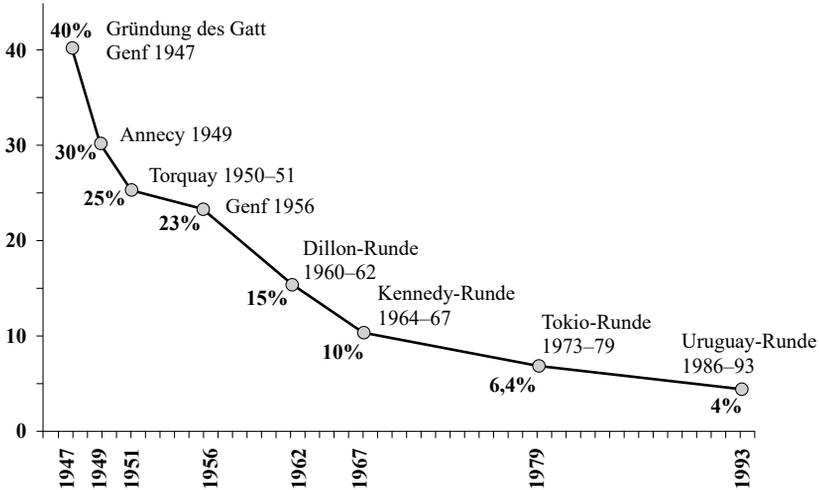
	Durchschnittliche Zollbelastung in % des Importwerts	Abnahme in %-Punkten	Abnahme in % des voraus- gehenden Zolls	Anzahl GATT- Partner
Gründung des GATT 1947	40			23
2. Runde (Annecey) 1949	30	-10	-25	13
3. Runde (Torquay) 1950/51	25	-5	-17	38
4. Runde (Genf) 1956	23	-2	-8	26
5. Runde (Dillon) 1960/62	15	-8	-34	26
6. Runde (Kennedy) 1964/67	10	-5	-33	62
7. Runde (Tokio) 1973/79	6,3	-3,7	-37	99
8. Runde (Uruguay) 1986/93	3,9	-2,4	-38	117

Quelle: *BBI*, 1994 IV 134; GATT (1994),
News of the Uruguay Round, April, Genf, Tabelle 5, S. 11.

Anmerkung: Die in dieser Tabelle aufgeführten Zollsenkungen sind bedeutend höher als die im Zusammenhang mit den einzelnen Handelsrunden erwähnten Zölle. Dies mag daher rühren, dass das GATT an dieser Stelle nur die Zollreduktionen der an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten berücksichtigt, während die Berechnung von *John W. Evans* offensichtlich von den Handelsdaten aller GATT-Vertragspartner ausgegangen ist, also auch die Länder erfasst, die an dem in den Handelsrunden beschlossenen Zollabbau nicht teilgenommen haben. Vgl. *Evans, John W.* (1971), *The Kennedy Round in American Trade Policy*, Cambridge, S. 11 f.

Übersicht 9: Die Zollbelastung und der Zollabbau im GATT

Gewogener Durchschnittszoll (Industrieländer, Industriebereich)



Quelle: *BBI* 1994 IV 134. Eine Zusammenstellung der Zollreduktionen (gewichtet) der einzelnen GATT-Runden findet sich in: WTO (2007), *World Trade Report 2007*, Genf, S. 207. Die Zollreduktionen beziehen sich auf die Industrieländer und die Industrieprodukte (ohne Erdöl).

6.3.2.2 Produktweise Zollbelastung

Je nach Produkt bestehen starke Abweichungen vom Zoll-Durchschnittswert. So weisen zum Beispiel rund 50 Prozent des Handels mit Textilien und Bekleidung nach der Uruguay-Runde noch Zollsätze von 10 und mehr Prozent auf, während der Handel mit Mineralien, Holz, Papier, Papierpulpe und Möbeln wertmäßig zu mehr als der Hälfte zollfrei ist.⁵⁰⁶ Auch zwischen der Zollhöhe der Handelspartner sind die Unterschiede groß. Das durchschnittliche Zollniveau Japans liegt unter demjenigen der EU und der USA und diese Niveaus wiederum unter den Zollbelastungen vieler Entwicklungsländer.

Wie der Übersicht 10 zu entnehmen ist, wurden in der Uruguay-Runde die bereits niedrigen Zollsätze der Warengruppen Holz, Papier, Metalle, nicht elektrische Apparate und mineralische Erzeugnisse stark reduziert. Sensible Güter wie Fisch und Fischprodukte, Transportmittel, Textilien, Bekleidung, Leder- und Gum-

⁵⁰⁶ Die hier wiedergegebenen Zahlen und Schätzungen stützen sich auf: GATT (1994), *News of the Uruguay Round of MTN*, April, Genf; vgl. *U. Möbius* (1994).

miwaren sowie Schuhe und Reiseartikel, deren Zölle hoch sind, erfuhren einen bloß unterdurchschnittlichen Zollabbau.⁵⁰⁷

Übersicht 10: Die Zollsätze vor und nach der Uruguay-Runde (ohne Erdöl)

Produktgruppen	Importwert in Mrd. US\$	Durchschnittlicher Zoll in %		
		vor UR	nach UR	Reduktion
Holz, Papier, Möbel	40,6	3,5	1,1	69
Metalle	69,4	3,7	1,5	59
Nicht elektrische Apparate	118,1	4,8	2,0	58
Mineralische Produkte, Steine	72,9	2,3	1,1	52
Elektrische Geräte	86,0	6,6	3,5	47
Chemische Produkte	61,0	6,7	3,9	42
Fisch- und Fischprodukte	18,5	6,1	4,5	26
Transportmittel	96,3	7,5	5,8	23
Textilien und Bekleidung	66,4	15,5	12,1	22
Leder- und Gummiwaren, Schuhe und Reiseartikel	31,7	8,9	7,3	18
Übrige Industriegüter	76,1	5,5	2,4	56
Industriegüter total	736,9	6,3	3,9	38

Quelle: GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 5, S. 11.

589 Mit der Veränderung der durchschnittlichen Zollbelastung hat sich auch die Zollbelastungsstruktur geändert. In der Uruguay-Runde ist der zollfreie Handelsanteil von 20 auf 43 Prozent gestiegen, entsprechend sank der Anteil mit Zöllen von 0,1 bis 5 Prozent von 41 auf 33 Prozent. Auch die Importanteile mit höheren Zollsätzen sind von 24 auf 15 bzw. von 7 auf 5 und von 6 auf 4 Prozent zurückgegangen. Die Veränderungen der Strukturen der Zollbelastungen halten die Übersichten 11 und 12 fest:

⁵⁰⁷ Die in der Uruguay-Runde vereinbarte Zollsenkung im Agrarbereich wird vom GATT mit durchschnittlich 37% angegeben (nicht gewichtete Wertangabe). Ein Vergleich zwischen der Zollhöhe der Agrargüter vor und nach der Uruguay-Runde wurde nicht veröffentlicht und ist auch nicht sinnvoll, da viele Agrar-Schutzmaßnahmen erst aufgrund der Uruguay-Vereinbarung in Zölle umgewandelt wurden (Tarifizierung).

Übersicht 11: Struktur der Zollbelastung total 1994 (ohne Erdöl)

Zollsatz	Anteil am Importwert in %	
	vor UR	nach UR
Zollfrei	20	43
0,1–5%	41	33
5,1–10%	24	15
10,1–15%	7	5
15,1–35%	6	4
über 35%	1	1

Quelle: In Anlehnung an *GATT* (1994),
News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 6, S. 12.

Übersicht 12: Handelsanteil in % zu den entsprechenden Zollsätzen im Jahr 2014 (Industrieprodukte ohne Erdöl)

Zollsatz	0	0,1–5%	5,1–10%	über 10%	Total
EU	63	20	10	7	100
USA	51	37	7	5	100
China	49	18	25	8	100
Schweiz	56	40	3	1	100

Quelle: *WTO/ITC/UNCTAD* (2016), World Tariff Profiles, Genf, S. 36 ff.

Schwierig sind die Zollvergleiche im Agrarbereich, weil trotz der von der WTO verlangten Tarifizierung der nichttarifären Handelshemmnisse nach wie vor in allen Ländern Zollkontingente und andere nichttarifäre Handelshemmnisse weiterbestehen und der Agrarschutz vermehrt in Form von Direktzahlungen und Umweltschutzbeiträgen erfolgt. Als Maß des Schutzes der einheimischen Landwirtschaft gegenüber ausländischen Märkten wird oft der Grad der Einkommensumverteilung herangezogen, der sogenannte «*Producer Subsidy Equivalent*» (PSE). Der PSE misst die durch Produktion ausgelöste Einkommensumverteilung zugunsten der Landwirtschaft.⁵⁰⁸ In den USA liegt der PSE bei rund 16 Prozent, in der

590

⁵⁰⁸ Nach OECD-Definition ist der PSE die Gesamtheit der agrarpolitisch bedingten jährlichen Einkommenstransfers von den einheimischen Konsumenten und Steuerzahlern an die Produzenten von landwirtschaftlichen Erzeugnissen («[...] annual monetary transfers to agricultural producers from domestic consumers and tax-payers as a result

EU bei gut 40 Prozent und in Japan und in der Schweiz zwischen 70 und 80 Prozent.⁵⁰⁹

6.3.2.3 Bindung der Zugeständnisse

- 591** Aus der Sicht des Freihandels ist jeder Abbau eines Handelshemmnisses ein Erfolg. Dieses Ergebnis ist jedoch nur gesichert, wenn das gewährte Zugeständnis «gebunden» ist und nicht wieder einseitig rückgängig gemacht werden kann. In der Fachsprache ist anstelle von «binden» auch von «konsolidieren» die Rede. Mit der Bindung (Konsolidierung) eines Zollsatzes verpflichtet sich ein Land, den festgelegten Zollsatz nicht zu erhöhen, ausgenommen in Verhandlungen mit entsprechenden Kompensationsleistungen an die davon betroffenen Handelspartner. Ein Zollabbau ist dagegen jederzeit erlaubt. Im GATT bezog sich die Bindung auf die Zölle. In der WTO wird die Bindung neben den Zöllen auch für Zugeständnisse im Agrar- und Dienstleistungsbereich angewandt.
- 592** Bei industriellen und gewerblichen Erzeugnissen (ohne Erdöl und dessen Derivate) haben die Industriestaaten, wie Übersicht 13 zeigt, die Bindung der Tarifpositionen von 78 auf 99 Prozent angehoben, die Reformländer Osteuropas von 73 auf 98 Prozent und die Entwicklungsländer von 22 auf 72 Prozent. Gemessen am Importwert, liegt die Zollbindung nach der Uruguay-Runde in den Industriestaaten bei 99 Prozent, in den Reformländern bei 96 Prozent und in den Entwicklungsländern bei 59 Prozent.
- 593** Im Agrarbereich haben alle WTO-M ihre Zugeständnisse (Abbau der Zölle, Schaffung von Zollkontingenten und minimale Marktöffnung) zu 100 Prozent gebunden. Vor der in der Uruguay-Runde vereinbarten Tarifizierung lag die Bindung der Agrarhandelshemmnisse deutlich unter derjenigen der Industrierzeugnisse.

Übersicht 13: Die Bindung der Zölle

Ländergruppe oder Region	Importwert in Mrd. US\$	Bindung in % der Zollpositionen		Bindung in % des Importwertes	
		vor UR	nach UR	vor UR	nach UR
Industriestaaten	737,2	78	99	94	99
Transformationsländer	34,7	73	98	74	96
Entwicklungsländer	306,2	22	72	14	59

Quelle: GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 1, S. 7

of agricultural policies»). OECD (1995), The Uruguay Round, Paris, S. 35 ff. Zum Vergleich zwischen PSE und AMS vgl. Rz. 590 ff.

⁵⁰⁹ OECD (1997), Agricultural Policies in OECD Countries, Paris, Vol. I, S. 16, Vol. H, S. 78, 99, 128 und 143.

Die hohe Bindung der Zölle darf nicht überschätzt werden. Einzelne Länder, vor allem die Drittweltstaaten, haben ihre Zölle auf einem Niveau gebunden, das über den tatsächlich angewandten Zollsätzen liegt. Damit haben diese Länder jederzeit die Möglichkeit, ihre Zölle anzuheben.⁵¹⁰ **594**

6.3.2.4 Zolleskalation

Die Zolleskalation weist auf eine Tarifstruktur hin, in der das Zollniveau mit zunehmender Verarbeitung und Veredlung des Produkts, d.h. mit zunehmender Wertmehrerung, steigt. Dies hat zur Folge, dass die effektive Zollbelastung der Produktverarbeitung über dem im Tarif aufgeführten Nominal-Zollsatz liegt.⁵¹¹ Keine Zolleskalation liegt vor, wenn Rohstoffe sowie Halbfertig- und Fertigfabrikate zum gleichen Satz verzollt werden. Ein Zollsystem mit starker Eskalation schützt die einheimische Verarbeitungsindustrie und benachteiligt die ausländischen Anbieter von verarbeiteten Erzeugnissen. **595**

Um die Absatzmärkte der Industriestaaten für verarbeitete gewerbliche und industrielle Produkte weiter zu öffnen, forderten die Entwicklungsländer eine Verminderung der Eskalation, d.h. einen überdurchschnittlichen Zollabbau bei den stark verarbeiteten Handelsgütern, unter Beibehaltung der niedrigen Zölle bei den Grundprodukten. In welchem Ausmaß die Uruguay-Runde dieser Forderung nachgekommen ist, geht aus Übersicht 14 hervor. **596**

⁵¹⁰ GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, S. 6 und 8.

⁵¹¹ Was unter Nominal- und Effektivzoll verstanden wird, ist am einfachsten an einem Zahlenbeispiel zu erläutern («EWG» durch «EU» ersetzt, «DM» durch «€»): «Der gemeinsame EU-Außenzoll auf rohe, nicht versponnene Jute sei Null; der Einkaufspreis betrage 80 €/dz. Daraus hergestelltes ungezwirntes Jutegarn koste im Ausland 150 €/dz und sei mit einem Zoll von 8 vH belastet. (Von Transportkosten sei der Einfachheit halber abgesehen.) Führt eine deutsche Jutespinnerei für 80 € Rohjute ein, entstehen keine Zollkosten. Exportiert eine pakistanische Jutespinnerei Jutegarn in die BRD, entsteht eine Zollschuld von 12 € (8 vH von 150 €). Die Wertschöpfung der deutschen Jutespinnerei kann in unserem Beispiel 70 € betragen, wenn kein Zoll erhoben wird. Die Existenz des genannten Nominalzolls erhöht den Produktionskostenspielraum in der BRD um 12 auf 82 €, dies sind 17,1 vH der Wertschöpfung. Das bedeutet, dass die deutsche Jutespinnerei nicht mit 8 vH – d.h. in der Höhe des Nominalzolls – vor der Konkurrenz aus Drittländern geschützt ist, sondern mit 17,1 vH. Um diesen Prozentsatz müssen ausländische Anbieter billiger produzieren, wenn sie auf dem deutschen Markt konkurrenzfähig sein wollen.» Das Beispiel stammt aus: B. Donges/G. Fels/A. Neu (1973), S. 17 f. Die Eskalation ist definiert als der Abstand des Zollsatzes zwischen verarbeiteten und nicht verarbeiteten Produkten. Die prozentuale Änderung der Eskalation berechnet sich aus der Abnahme der Zolldifferenz nach der Verhandlung dividiert durch die Zolldifferenz vor der Verhandlung. Das folgende Beispiel bezieht sich auf die Zahlen aus der Übersicht 14: die – 38% der zweiten Zeile letzter Kolonne ergeben sich aus: $([2,8 - 0,8] - [5,3 - 2,1]) : (5,3 - 2,1) = (2,0 - 3,2) : 3,2 = - 0,38$.

Übersicht 14: Die Veränderung der Zolleskalation auf Importprodukten der Industriestaaten aus den Entwicklungsländern
(in Mio. US\$ und Prozenten)

	Importe in Mio. US\$	Import-anteil in %	Zollsatz			
			vor UR	nach UR	Reduktion in %	Veränderung der Eskalation
Industrieprodukte, total						
Rohprodukte	36,692	22	2,1	0,8	62	
Halbfertigfabrikate	36,464	21	5,3	2,8	47	-38
Fertigfabrikate	96,535	57	9,1	6,2	32	-23
Total	169,690	100	6,8	4,3	37	
Tropische Industrieprodukte, total						
Rohprodukte	5,069	35	0,1	0,0	100	
Halbfertigfabrikate	4,340	30	6,3	3,5	44	-44
Fertigfabrikate	4,945	34	6,6	2,6	61	-60
Total	14,354	100	4,2	1,9	55	

Quelle: GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, Tabelle 7, S. 13.

597 Bei den Industrieprodukten hat die Zolldifferenz zwischen den Rohstoffen und den Halbfertigfabrikaten um 38 und zwischen den Halbfertig- und Fertigfabrikaten um 23 Prozent abgenommen. Bei den tropischen Produkten ging die Eskalation zwischen den Rohstoffen und Halbfertigfabrikaten um 44 und zwischen den Halbfertigfabrikaten und den Fertigprodukten um 60 Prozent zurück. Produktweise Berechnungen belegen, dass während der Uruguay-Runde die Eskalation in den Bereichen Papierpulpe und Papier, Jute und Juteprodukte, Nickel und Produkten aus Nickel sowie Tabak und Tabakwaren überdurchschnittlich stark abgenommen hat. Nur leicht zurückgegangen ist die Eskalation bei Häuten, Leder und Lederwaren, Gummi und Gummiwaren, Holz und Holzprodukten, Kupfer und Produkten aus Kupfer sowie Aluminium und Aluminiumwaren.⁵¹²

6.3.3 Die Zollpolitik der WTO im Allgemeinen

598 Das ursprüngliche GATT bestand aus einem Vertragstext über die künftige gemeinsame Handels- und Zollpolitik und aus den Listen der gegenseitig gewährten Zollzugeständnisse. Mit dem Übergang des GATT in die WTO hat sich diese Grundausrichtung nicht geändert.

⁵¹² GATT (1994), News of the Uruguay Round of MTN, April, Genf, S. 14.

Das GATT verfolgte folgende Zollpolitik: Die Vertragspartner anerkennen in Art. XXVIII^{bis} 1 GATT, «dass Zölle den Handel oft erheblich behindern; von großer Bedeutung für die Ausweitung des internationalen Handels sind daher [...] Verhandlungen, die eine wesentliche Herabsetzung des allgemeinen Niveaus der Zölle und sonstiger Eingangs- und Ausgangsabgaben [...] bezwecken». Die **Verhandlungsergebnisse sind in Listen aufzuführen**, die später nur nach einem bestimmten Verfahren abgeändert werden dürfen. In Ergänzung zu Art. II GATT (Listen und Zugeständnisse) vereinbarten die WTO-M, im Sinne einer erhöhten Transparenz auch die zollgleichen Abgaben und Belastungen wie Zölle zu behandeln und in die Zolllisten aufzunehmen. Die Aufnahme von zollgleichen Abgaben und Belastungen in die Listen darf jedoch nicht dazu führen, dass bisherige Zoll-Zugeständnisse zurückgenommen bzw. die Belastungen einer Ware an der Grenze erhöht werden. Zollgleiche Abgaben und Belastungen, die bis zum Inkrafttreten der WTO am 1. Januar 1995 nicht in die Listen aufgenommen worden sind, dürfen nachträglich nicht eingetragen werden.⁵¹³

Die Listen, die je nach Land viele Hundert Seiten starke Dokumente darstellen, enthalten die gegenseitig ausgehandelten Zolltarife für die einzelnen Handelsgüter. Die Erfassung der Güter erfolgt nach der Klassifikation des **Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren** («*Harmonized Commodity Description and Coding System*», *HS*), das am 1. Januar 1988 in Kraft getreten ist.⁵¹⁴

Die Verhandlungsmethode änderte sich im Verlauf der GATT-Geschichte. Die ersten Gespräche erfolgten auf bilateraler Ebene nach den Vorgaben des US-Handelsgesetzes.⁵¹⁵ Die Haupthandelspartner («*principal*» oder «*dominant suppliers*») tauschten miteinander Forderungslisten («*request lists*») aus. Der gegenseitige Austausch der Verhandlungslisten ermöglichte, Angebot und Gegenangebot aufeinander abzustimmen. Nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen erfolgte die Ausweitung der erteilten Zugeständnisse über die Meistbegünstigung auf alle Vertragspartner des GATT.

Diese «**Dominant-Supplier-Methode**» erwies sich für die großen Handelspartner als erfolgreiches Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Kleinere Partner, vor allem solche mit niedrigen Zollsätzen, fühlten sich durch diese Methode benachteiligt. Bilateral geführte Verhandlungen ließen ihnen wenig Spielraum. Die Kritik dieser Länder, angeführt von den Benelux- und skandinavischen Staaten, wurde immer lauter, als mit dem Abbau der mengenmäßigen Handels-

⁵¹³ Vgl. die Vereinbarung über die Auslegung des Artikels II.1(b) GATT vom 15.4.1994.

⁵¹⁴ Eine kurze Darstellung des HS findet sich in: WTO (1997), FOCUS, Newsletter Nr. 20, Genf, S. 9.

⁵¹⁵ C. Hull erwähnt in seinen Memoiren, dass er damals eine multilaterale Verhandlungsweise in Erwägung gezogen habe, jedoch davon abgekommen sei, weil er überzeugt war, dass weder der amerikanische Kongress noch die Regierungen anderer Länder zustimmen würden. C. Hull (1948), S. 356.

schränken die Zoll disparität zwischen den USA und den europäischen Staaten spürbar stieg. Die Niedrigzollstaaten Europas forderten im Rahmen der OECE das GATT auf, sich vermehrt des Problems der Zoll disparität zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Ländern anzunehmen. Der Vorstoß des «*Low-Tariff Club*» ging jedoch in einem von Frankreich im September 1951 im GATT eingebrachten Vorschlag unter. Frankreich verlangte, von der bisherigen bilateralen Verhandlungsweise abzurücken und künftig auf **multilateraler Basis** den Zoll linear um 30 Prozent, verteilt auf drei Jahre, abzubauen. Von der Reduktion seien auszunehmen: die Fiskalzölle, die Zölle auf Gütern aus Nicht-GATT-Staaten sowie die Zölle der Entwicklungsländer. Der französische Plan fand große Beachtung, aber wenig Zustimmung. Einzelne Regierungen waren gegen den vorgeschlagenen Zollabbau aus Angst vor zu großen Zugeständnissen, andere wiederum bangten um ihre Souveränitätsrechte.⁵¹⁶

603 Die Vereinigten Staaten standen anfänglich dem Plan Frankreichs ablehnend gegenüber. Einige Jahre später übernahmen sie jedoch den Vorschlag und schufen mit dem «*Trade Expansion Act*» von 1962⁵¹⁷ die Grundlage der in der Kennedy-Runde erstmals angewandten multilateralen Verhandlungsweise. Die Ursachen dieses Gesinnungswandels werden vor allem in der Gründung der EWG im Jahr 1958 und im Anwachsen der Anzahl der GATT-Mitglieder auf rund 60 Partner gesehen.

604 Die Hauptpunkte des «*Trade Expansion Act*» in Bezug auf das Verhandlungsverfahren sind:

- Genereller Abbau der bestehenden Zölle um 50 Prozent, verteilt auf eine Laufzeit von fünf Jahren,
- Verzicht auf Zölle unter 5 Prozent,
- Aufhebung der Zölle für Produkte, bei denen der gemeinsame Handelsanteil der USA und der EWG (einschließlich allfällig neuer Mitgliedstaaten) 80 und mehr Prozent des Welthandels ausmacht,
- Aufhebung der Agrarzölle, wenn dadurch der US-Export von Agrarprodukten gefördert wird, und
- Aufhebung der Zölle für tropische Produkte, vorausgesetzt die EWG beteiligt sich gleichermaßen.⁵¹⁸

605 Die der Kennedy-Runde vorgegebene Zielsetzung war ein **linearer Zollabbau**. Die einzelnen Länder antworteten mit sogenannten Ausnahme- oder Negativlisten und in einer zweiten Phase – nach Einbezug der Vorbehalte der Gegenpartner – mit einer Positivliste. Die Zollsenkungen wurden letztlich in den Länderlisten,

⁵¹⁶ Zum Plan Frankreichs vgl. GATT (1953), BISD 1st S, S. 67 ff.; GATT (1954) BISD 2nd S, S. 67 ff.

⁵¹⁷ US, Public Law 87-794 vom 11.10.1962 («*Trade Expansion Act*» von 1962).

⁵¹⁸ Eine ausführliche Darstellung des Inhalts des «*Trade Expansion Act*» von 1962 findet sich in: *J.W. Evans* (1971), S. 141 ff.

wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben, zusammengefasst und im GATT gebunden.

Die mit der Neuausrichtung der US-Außenhandelspolitik angestrebte multilaterale Verhandlungsweise darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl in der Kennedy- als auch in den nachfolgenden Handelsrunden **de facto doch immer wieder bilateral oder trilateral** zwischen den USA, der damaligen EWG und einigen wenigen für einzelne Produkte wichtigen Partnern verhandelt wurde. So beschränkten sich in der Kennedy-Runde die Verhandlungen über den Stahlhandel auf die Vereinigten Staaten, die EWG und Großbritannien, über den Chemiehandel auf die USA und die EWG und über den Handel mit Papier und Papierpulle auf die EWG und die skandinavischen Staaten. **606**

6.3.4 Die Änderung der Zollverpflichtungen

Sind die Zölle sowie die zollgleichen Abgaben und Belastungen ausgehandelt und in Listen bei der WTO hinterlegt, stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Listen geändert und Zölle oder zollgleiche Abgaben neu eingeführt, angehoben oder gesenkt und aufgehoben werden dürfen. Die Neueinführung und Anhebung der Zölle ist möglich: (1) bei Unvereinbarkeit der Liste mit nationalen Bestimmungen, (2) bei einer Veränderung der Wechselkursparitäten, (3) beim Vorliegen besonderer Umstände, (4) bei der Bildung von Integrationsräumen und (5) in periodischen Verhandlungen. Demgegenüber ist eine Aufhebung oder Reduktion von tarifären Handelshemmnissen jederzeit ohne weitere Verhandlungen erlaubt. **607**

6.3.4.1 Unvereinbarkeit der Liste mit nationalen Bestimmungen

Entscheidet ein Gericht oder eine Behörde eines Vertragspartners, dass die in der konsolidierten Liste zugestanden Zollsätze oder zollgleichen Abgaben und Belastungen nicht im Sinne der Vereinbarung eingehalten werden können, haben die Vertragsparteien gemäß Art. II.5 GATT in neue Verhandlungen zu treten, «um zu einer ausgleichenden Regelung der Angelegenheit zu gelangen». **608**

6.3.4.2 Veränderung der Wechselkursparitäten

Bei spezifischen Zöllen und Abgaben sowie Präferenzspannen (spezifische Gewichts- oder Stückzölle) sind die Belastungen in der Währung der jeweiligen Vertragspartei ausgewiesen. Bei einer Abwertung der eigenen Währung um über 20 Prozent gegenüber dem IMF-Pariwert⁵¹⁹ erlaubt Art. II.6 GATT eine entspre- **609**

⁵¹⁹ Bis zur Aufhebung der Konvertierbarkeit des Dollars in Gold am 15.8.1971 wurde für die Währung jedes IMF-Mitglieds eine feste Parität vereinbart, ausgedrückt in Gold bzw. US\$ im Gewicht und Feingehalt vom 1.7.1944 (US\$ 35 pro Unze Feingold). Die Notenbanken der IMF-Mitgliedstaaten hatten durch geeignete Interventionen da-

chende Anpassung der Zollsätze an die früheren Verhältnisse. «Voraussetzung hierfür ist, dass die VERTRAGSPARTEIEN (d.h. die nach Art. XXV GATT gemeinsam vorgehenden Vertragsparteien) anerkennen, dass derartige Angleichungen den Wert der in der entsprechenden Liste [...] vorgesehenen Zugeständnisse nicht beeinträchtigen», d.h. die Belastungen gegenüber früher nicht angehoben werden. Diese Regelung berücksichtigt, dass die Abwertung einer Währung einer Herabsetzung der in Geldeinheiten pro Gewicht oder Menge festgelegten Zollsätze gleichkommt. In der bisherigen GATT-Geschichte kam es bisher insgesamt in sechs Ländern neunmal zu diesbezüglichen Änderungen der spezifischen Zölle.⁵²⁰ So erhöhte beispielsweise Uruguay im Jahr 1965 die spezifischen Abgaben um 200 Prozent, um auf diese Weise der Pesos-Abwertung von über 700 Prozent gegenüber dem US-Dollar in den Jahren 1950 bis 1964 Rechnung zu tragen.⁵²¹ In diesem Zusammenhang ist auf eine möglicherweise bestehende Asymmetrie im GATT-System hinzuweisen. Dem Recht auf Zollerhöhung bei einer Abwertung der Währung steht expressis verbis keine Pflicht zur Zollsenkung bei einer Aufwertung gegenüber.⁵²² Seit dem Übergang von fixen zu flexiblen Wechselkursen Ende der Siebzigerjahre findet Art. II.6 GATT keine Anwendung mehr. Im Jahr 1980 haben die VERTRAGSPARTEIEN aus Rücksicht auf die geänderten monetären Verhältnisse Richtlinien zur Anwendung von Art. II.6(a) GATT erlassen: Das GATT verlangt unter anderem eine Berechnung der Abwertung durch den IMF in Form eines handelsgewogenen Paritätsvergleichs während sechs Monaten vor der letzten Zollbindung und sechs Monaten vor dem Antrag auf Zolländerungen. Die Gewichtung muss sich auf jene Länder beziehen, die zusammen mindestens 80 Prozent der Importe liefern.⁵²³ Es handelt sich um eine Neuerung im Sinne der Vorschläge von *Frieder Roessler*, um auf diese Weise Art. II.6(a) GATT in einem System flexibler Wechselkurse einsatzfähig zu gestalten.⁵²⁴

für zu sorgen, dass die Wechselkurse nur innerhalb der festgelegten Bandbreite von +/-1% (ab Dezember 1971 +/-2,25%) vom Paritätskurs abweichen sollten. Seit der IMF-Revision 1977/78 sind die IMF-Mitglieder unter bestimmten Bedingungen (z.B. Einhaltung einer auf Stabilität ausgerichteten binnenwirtschaftlichen Fiskal- und Wirtschaftspolitik) in der Wahl ihres Wechselkurssystems frei.

⁵²⁰ Folgende Länder änderten ihre Listen unter Bezugnahme auf diese GATT-Bestimmung: Beneluxstaaten (1950), Finnland (1955, 1957, 1967), Griechenland (1953), Israel (1975), Türkei (1959) und Uruguay (1961, 1965). GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 94.

⁵²¹ GATT (1965), BISD 13th S, S. 20; GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 94.

⁵²² Nach John H. Jackson besteht keine Asymmetrie, da Art. II:3 GATT im Sinne einer Generalklausel sowohl die Abwertung als auch die Aufwertung abdecke. Anderer Meinung ist *Frieder Roessler* unter Anrufung des bei der Ausarbeitung des GATT mitbeteiligten US-Unterhändlers *Winthrop Brown*. Vgl. dazu *J.H. Jackson* (1969), S. 492 f.; *F. Roessler* (1977), S. 11.

⁵²³ GATT (1981), BISD 27th S, S. 28 f.

⁵²⁴ *Frieder Roessler* weist in seiner Studie auch auf andere Möglichkeiten hin, um Art. II:6(a) GATT den währungsbedingten neuen Verhältnissen anzupassen, so z.B. über die Um-

6.3.4.3 *Vorliegen besonderer Umstände*

Das ursprüngliche GATT untersagte Listen-Neuverhandlungen vor Ablauf der Dreijahresperioden. Da aber einzelne Länder aus «besonderen Umständen» kurzfristig Listenänderungen verlangten, wurde dieser Forderung bei der GATT-Revision 1955 mit Art. XXVIII.4 GATT Rechnung getragen.⁵²⁵ Danach hatten die VERTRAGSPARTEIEN die Kompetenz, einer Vertragspartei **im Falle «besonderer Umstände» Neuverhandlungen** zu erlauben (mit Einstimmigkeit, da es sich um eine Vorschrift des I. Teils des GATT handelt). Es gelten folgende Verfahrensregeln und Bedingungen: (1) An den Verhandlungen sind alle an der betreffenden Liste interessierten Vertragsparteien zu beteiligen. (2) Die Zugeständnisse sind auf einem Niveau zu halten, das insgesamt für den Handel mindestens so günstig ist wie vor den Verhandlungen. (3) Den durch die Listenänderung benachteiligten Vertragspartnern steht das Recht zu, innerhalb von sechs Monaten gleichwertige Zugeständnisse zurückzunehmen. Die VERTRAGSPARTEIEN sind dreißig Tage vorher zu informieren. (Wird zwischen den Verhandlungspartnern kein Einvernehmen erzielt, kann die Angelegenheit den VERTRAGSPARTEIEN unterbreitet werden, worauf sich diese der Sache anzunehmen und den beteiligten Partnern eine Stellungnahme vorzulegen haben. Kommt eine Einigung zustande, gilt die unter 3. erwähnte Bestimmung. Ist keine Verständigung möglich, hat die antragstellende Vertragspartei das Recht, das Zugeständnis zu ändern oder zurückzunehmen, mit der Folge, dass die davon betroffene Vertragspartei Gegenrecht halten und gleichwertige Konzessionen zurückziehen darf. Alle diese Bestimmungen führten in den vergangenen Jahren zu häufigen Listenänderungen. Die Verhandlungen wurden stets so konzipiert, dass die an den Listen-Verhandlungen nicht beteiligten GATT-Partner keine Zollzugeständnisse zurücknehmen mussten.

610

6.3.4.4 *Bildung von Integrationsräumen*

Führt der gemeinsame Außenhandelsstarif einer Zollunion gemäß Art. XXIV.5 GATT zu einer Erhöhung des Zollsatzes bzw. einer Zurücknahme eines Listenzugeständnisses, sind nach Art. XXIV.6 GATT und Art. XXVIII des GATT Verhandlungen mit den davon betroffenen Vertragsparteien aufzunehmen. Das GATT hat seinerzeit, in Wahrung der Interessen sämtlicher Vertragsparteien, in der Dillon-Runde entsprechende Kompensationsverhandlungen mit den EWG-Mitgliedstaaten veranlasst. Sowohl die damaligen wie auch die späteren Kompensationsverhandlungen waren wenig erfolgreich. Sie zeigen lediglich, dass das damalige

611

wandlung der spezifischen Zölle in Wertzölle oder über die Bindung der Inflation und der Floating Currencies. *F. Roessler* (1977), S. 18 ff.

⁵²⁵ GATT (1955), BISD 3rd S., S. 217 f. und 221.

GATT und heute die WTO die handelspolitischen Konsequenzen der inzwischen entstandenen Integrationsräume aufmerksam verfolgen.⁵²⁶

6.3.4.5 *Periodische Verhandlungen*

- 612** Laut Art. XXVIII.1 GATT sind die Vertragsparteien berechtigt, **in Zeitabschnitten von je drei Jahren ihre Listen-Zugeständnisse zu ändern oder zurückzunehmen**. Voraussetzung hierfür ist, dass sie mit allen betroffenen Vertragsparteien Konsultationen oder Verhandlungen führen. Das GATT empfiehlt den Vertragsparteien, auf eine Art und Weise zu verhandeln, dass keine bisher gewährten Zugeständnisse aufgegeben werden und der Handel weiter liberalisiert wird. Diese periodischen Verhandlungen sind insofern etwas in den Hintergrund getreten, als Absatz 4 des gleichen Artikels den Vertragsparteien erlaubt, unter «besonderen Umständen» (die sich immer finden lassen) zu jeder Zeit ihre Listen zu ändern.

6.3.4.6 *Ausnahmen vom Zollabbau*

- 613** Art. XXVIII^{bis} GATT fordert die Vertragsparteien auf, zum gemeinsamen Nutzen und im eigenen Interesse die Zölle zu senken und die sonstigen Eingangs- und Ausgangsabgaben herabzusetzen. Der Abbau der Zölle sowie der zollgleichen Abgaben und Belastungen erfolgt jeweils in den Beitrittsverhandlungen und in den jeweiligen Handelsrunden. Kein Vertragspartner kann zu Zollsenkungen verpflichtet werden. Zudem zählt das GATT Bereiche auf, in denen im Vorherein auf eine Zollreduktion verzichtet werden darf, so bei den Finanz- oder Fiskalzöllen, den Antidumping- und Ausgleichsabgaben sowie im Handel mit Agrarprodukten der Entwicklungsländer.
- 614** Die Finanz- oder Fiskalzölle werden in der Absicht erhoben, dem Staat Einnahmen zu verschaffen. Darunter fallen in vielen Ländern die Tabaksteuer und die Mineralölsteuer. Eine weitere Ausnahme bilden gemäß Art. II.2(b) GATT die Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben. Nach Art. VI GATT ist ein GATT-Partner berechtigt, gegen Dumping und Exportsubventionen, die einen seiner Wirtschaftszweige maßgeblich schädigen oder zu schädigen drohen, Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben einzuführen.⁵²⁷
- 615** Ausgenommen vom Zollabbau sind nach Art. II.2(c) GATT auch Gebühren und andere Belastungen, die den Kosten der erbrachten Dienstleistungen entsprechen. Es handelt sich um Gebühren und Belastungen der Regierungen für Kontrollen, Bescheinigungen und Sachabklärungen. Art. VIII.1(a) GATT hält im Zusammenhang mit den Gebühren und Abgaben fest, dass sie nur unter der Voraus-

⁵²⁶ Vgl. «Tariff Conference 1960/61», in: GATT (1960), BISD 8th S, S. 114; GATT (1963), BISD 11th S, S. 7 f.; GATT (1964), BISD 12th S, S. 17.

⁵²⁷ Über den Einsatz dieser Maßnahmen vgl. die Abschnitte über Dumping und Exportsubventionen in Rz. 848 ff. und 948 ff.

setzung erhoben werden dürfen, dass sie «weder einen mittelbaren Schutz für inländische Waren noch eine Besteuerung der Einfuhr oder Ausfuhr zur Erzielung von Einnahmen darstellen». Zudem fordert das GATT die Handelspartner auf, die Förmlichkeiten auf ein Mindestmaß zu beschränken.

6.4 Die nichttarifären Handelshemmnisse

Im Gegensatz zu den Zöllen, die gemäß GATT gesenkt, nicht aber vollständig beseitigt werden müssen, verlangt Art. XI GATT, dass im Warenhandel «**Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen, weder erlassen noch beibehalten**» werden dürfen. In den ersten beiden Jahrzehnten des GATT war weder der Abbau noch die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse («*Nontariff Barriers*», NTBs) Gegenstand von GATT-Verhandlungen. Die Heterogenität der NTBs ließ gemeinsame Verhandlungen über deren Beseitigung als wenig geeignet erscheinen.

Einen ersten Ansatz zur Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse bildete die 1968 durchgeführte Bestandsaufnahme. Die Liste wurde im Verlauf der folgenden Jahre aktualisiert und diente den Verhandlungen in der Tokio- und Uruguay-Runde als Grundlage.

Der erste Abschnitt der folgenden Ausführungen grenzt die nichttarifären Handelshemmnisse begrifflich ab. Der zweite Abschnitt tritt auf die handelsmäßige Bedeutung der NTBs ein. Der letzte Abschnitt zeigt, wie die Probleme der nichttarifären Handelshemmnisse in der WTO angegangen werden.

6.4.1 Die begriffliche Abgrenzung

Die nichttarifären Handelshemmnisse sind, analog zu den tarifären Handelshemmnissen, private oder staatliche Maßnahmen, die den internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie deren Vorprodukte in einer Art und Weise betreffen, dass sie das potenzielle Welteinkommen (Sozialprodukt) schmälern.⁵²⁸ Dazu gehören beispielsweise die Nicht-Zölle und nichtzollgleichen Abgaben und Belastungen, die mengenmäßigen Handelsschranken, die Import- und Exportlizenzen, die Subventionen, die übertriebenen Sicherheits-, Umweltschutz- und Gesundheitsvorschriften und die schikanösen administrativen Vorschriften. Wie die folgenden Ausführungen über die Schätzung der Auswirkungen von nichttarifären Handelshemmnissen zeigen, ist heute eine definitorische Abgrenzung im engeren und weiteren Sinne gebräuchlich. Die **engere Begriffsabgrenzung** bezieht sich ausschließlich auf die an der Grenze eingesetzten Handelshemmnisse, wie zum Beispiel die Mengenkontingente, die Import- und Exportlizenzen und die

⁵²⁸ In Anlehnung an *R.E. Baldwin* (1970), S. 5.

administrativen Sonderbestimmungen.⁵²⁹ Die **weiter gefasste Definition der NTBs** enthält auch die «freiwilligen» Selbstbeschränkungsabkommen, die handelsrelevanten landesinternen Subventionen, die Begünstigungen bei der öffentlichen Beschaffung, die steuerliche Bevorzugung inländischer Anbieter sowie die Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben.⁵³⁰

620 Auch wenn die Unterscheidung in tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Fachliteratur und in Handelsverhandlungen üblich und aus dem Arsenal der außenhandelspolitischen Sprache nicht mehr wegzudenken ist, so gilt doch grundsätzlich festzuhalten, dass diese Differenzierung mit Blick auf die Auswirkungen dieser Maßnahmen nicht sinnvoll ist. Für den Handeltreibenden ist es irrelevant, ob die bei der Grenzüberschreitung der Ware oder der Dienstleistung fällige Abgabe oder erfolgte Benachteiligung auf einen Zoll, auf eine Verwaltungsabgabe, auf eine mengenmäßige Beschränkung, eine administrative Formvorschrift oder eine landesinterne Belastung zurückzuführen ist. Für ihn ist jede Art von Handelshemmnis eine Benachteiligung gegenüber dem inländischen Konkurrenten. Wenn sich trotz dieses Vorbehalts die gängige Einteilung der Außenhandelsinstrumente in tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse durchgesetzt hat, so deshalb, weil mit dieser Trennung eine klare Grenzziehung zwischen GATT-konformen und GATT-widrigen Handelshemmnissen ermöglicht wurde. Zölle, zollgleiche Abgaben und Belastungen sind in Listen zu binden und dürfen beibehalten werden. Der Einsatz nichttarifärer Handelshemmnisse dagegen ist im Güterhandel nicht erlaubt. Dieses Grundkonzept beruht auf der Überlegung, dass die Zölle dank der einheitlichen Klassierung und der mehrheitlich übereinstimmenden Berechnungsmethoden länderweise Vergleiche zulassen. Demgegenüber sind die unterschiedlichen Steuersysteme, administrativen Formalitäten und Mengenbeschränkungen nur schwer vergleichbar und verhandelbar. Ferner hat die heute bestehende Unterscheidung zwischen tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen mit dem Einbezug des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels in die WTO-Welthandelsordnung an Bedeutung gewonnen. Im Dienstleistungshandel werden keine Zölle erhoben. Der Schutz des landesinternen Dienstleistungsangebots erfolgt über nichttarifäre Handelshemmnisse.

621 Die Vielfältigkeit der nichttarifären Handelshemmnisse zeigen unter anderem die Arbeiten von *Robert E. Baldwin* und *Liesel Quambusch* sowie die vom GATT bzw. der WTO, der ECE und der UNCTAD erstellten Inventarlisten.⁵³¹ In Anlehnung an die Systematik von *Liesel Quambusch* können die nichttarifären Handelshemmnisse in folgende **drei Gruppen** unterteilt werden:⁵³²

⁵²⁹ Vgl. OECD (1996), *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers*, Paris, S. 63 f.

⁵³⁰ Vgl. *D. Salvatore* (1993), S. 311 ff.

⁵³¹ *R.E. Baldwin* (1970); *L. Quambusch* (1976); GATT (1968), *Inventory of Non-Tariff Barriers*, Doc. COM. IND/4, Genf. Eine Gliederung des GATT-Inventars nach Art der nichttarifären Handelshemmnisse findet sich bei *H. Hasenpflug* (1977), S. 18 f.

⁵³² *L. Quambusch* (1976), S. 46 ff.

622 Nichttarifäre Handelshemmnisse aufgrund **direkt protektionistischer Regelungen**: Dazu gehören erstens Handelshemmnisse mit Preiseffekten, die unterteilt werden können in (a) preisliche Belastungen der Einfuhr wie Einfuhr-Zuschläge, Einfuhr-Abschöpfungen, Einfuhr-Depots, Einfuhr-Gebühren und Einfuhr-Ausgleichssteuern, (b) preisliche Belastungen der Ausfuhr, (c) preisliche Entlastungen der Inlandproduktion und (d) preisliche Entlastungen der Ausfuhr. Zweitens sind die mengenbeschränkenden Handelshemmnisse zu nennen. Sie lassen sich gliedern in (a) Beschränkungen der Einfuhrmenge mit Verboten und Kontingenten, (b) «freiwillige» Exportbeschränkungsabkommen und (c) Beschränkungen der Ausfuhrmenge mit Verboten und Kontingenten. Eine dritte Gruppe bilden die Regelungen zur Förderung der Verwendung inländischer Erzeugnisse über (a) Präferenzen im öffentlichen Auftragswesen, (b) Verwendungszwang, (c) Preiskontrollen und (d) diskriminierende Steuern und Gebühren.

623 Nichttarifäre Handelshemmnisse in Form **indirekt protektionistischer Regelungen**: Darunter fallen erstens Schutzvorschriften wie (a) Verbraucher- und Absatzvorschriften (Kennzeichnungszwang), (b) Vorschriften zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, (c) Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums und (d) technische Normen und Sicherheitsvorschriften. Zweitens handelt es sich um Verfahrensvorschriften, die aufgeteilt werden in (a) Vorschriften für die Vergabe von Ein- und Ausfuhrlicenzen, (b) Vorschriften im Zusammenhang mit der Verzollung (Ein- und Ausfuhrformalitäten, Zollklassifizierungen, Zollwertbestimmungen und Zollbeschwerdeverfahren) und (c) Vorschriften für die Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen.

Nichttarifäre Handelshemmnisse aufgrund von **Ermessensentscheiden und Willkürakten**: Dazu zählen administrative Ein- und Übergriffe aufgrund von Ermessensentscheiden, geheimer Regierungsanweisungen und Schikanen durch die Verwaltung. Eine Klassierung solcher NTBs ist kaum möglich. Die Vielfalt dieser Maßnahmen weist vielmehr darauf hin, dass der menschlichen Fantasie keine Grenzen gesetzt sind, immer wieder neue Gesetzeslücken ausfindig zu machen, bestehende Vorschriften ad absurdum zu führen, bisherige Praktiken abzuändern und alte Bestimmungen neu zu interpretieren.

624 Bloße Empfehlungen, gezielte Werbung für Inlandprodukte und Inlandaktionen bereits als nichttarifäre Handelshemmnisse zu bezeichnen, ist eine Frage der begrifflichen Abgrenzung und des Ermessens. Die WTO verpflichtet die Vertragsparteien zur Durchsetzung und Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung im Bereich der staatlichen Zuständigkeit. Private Marketinganstrengungen, sofern sie nicht gegen Treu und Glauben und gegen die Vorschriften über den unlauteren Wettbewerb verstoßen, gelten aus der Sicht der WTO nicht als eigentliche Handelshemmnisse.

625 Die erste GATT-Bestandsaufnahme der NTBs datiert vom Jahr 1968. Die rund 800 gemeldeten nichttarifären Handelshemmnisse wurden in fünf Gruppen gegliedert: Staatshandelsfragen, Verfahrensvorschriften über die Grenzabfertigung

der Importe, Bestimmungen über Standards und technische Vorschriften, mengenmäßige Importbeschränkungen sowie Preisvorschriften.⁵³³

626 Im Jahr 1973 erstellte der Vorbereitungsausschuss der Tokio-Runde in Bezug auf die NTBs folgende Liste für die Handelsverhandlungen: (1) die handelsrelevanten Subventionen, (2) die Antidumpingzölle und Ausgleichsabgaben, (3) das öffentliche Beschaffungswesen, (4) die Zollwertberechnung, (5) die Standard- und Etikettenvorschriften, (6) die mengenmäßigen Handelsvorschriften zusammen mit den Embargo-, Exportbeschränkungs- und Lizenz-Vorschriften sowie (6) die administrativen Handelsbestimmungen. Obwohl grundsätzlich alle nichttarifären Handelshemmnisse aktuell seien, so der damalige Bericht über die Tokio-Runde, müssten die in der Liste aufgeführten Handelshemmnisse prioritär behandelt werden.⁵³⁴

627 Im Jahr 1979 haben die VERTRAGSPARTEIEN die Vereinbarung über Notifizierung, Konsultationen, Streitbeilegung und Überwachung beschlossen, auf dessen Grundlage das GATT-Sekretariat den Notifizierungskatalog erstellte und folgende Einteilung der nichttarifären Handelshemmnisse vorgenommen hat:⁵³⁵

- mengenmäßige Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz (Art. XII.4 und XVIII.12 GATT),
- Importrestriktionen über das Lizenzwesen,
- übrige mengenmäßige Importrestriktionen,
- übrige nichttarifäre Handelshemmnisse gemäß Inventar des GATT-Sekretariats,⁵³⁶
- Export von im Inland nicht zugelassenen Produkten,⁵³⁷
- notwendige Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen gemäß Art. XX(b) GATT,
- Sicherheitsmaßnahmen gemäß Art. XXI GATT und
- Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft.

628 Neben diesen nichttarifären Handelshemmnissen sind der WTO-Verwaltung zu melden: Währungsmaßnahmen (Art. XV.8 GATT), Subventionen und Preisstützungen (Art. XVI.1 GATT), Staatshandelsmaßnahmen (Art. XVII.4 GATT), Maßnahmen zur staatlichen Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung (Art. XVIII GATT) und Schutzmaßnahmen (Art. XIX.2 GATT).⁵³⁸

⁵³³ GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 50.

⁵³⁴ GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Genf, S. 51.

⁵³⁵ GATT (1980), BISD 26th S, S. 210 ff.

⁵³⁶ GATT (1981), BISD 26th S, S. 18.

⁵³⁷ GATT (1983), BISD 29th S, S. 19.

⁵³⁸ Unter die Notifizierungspflicht fallen auch Konsultations- und Ausnahmebegehren (Art. XXII, XXIII, XXV und XXXI GATT), Integrationsmaßnahmen (Art. XXIV GATT) und Maßnahmen zur Präferenzierung der Entwicklungsländer (Art. XXXVII.2 GATT). Eine Zusammenstellung aller notifizierungspflichtigen Maßnahmen findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 278 ff.

6.4.2 Die Bedeutung der NTBs

Bei Zöllen und zollgleichen Abgaben kann die Höhe der maximalen Belastung eines einzelnen Handelsguts dem Zolltarif und der bei der WTO hinterlegten Liste entnommen werden. Die Schwierigkeit der quantitativen Erfassung der Zollabgaben beginnt bei der Berechnung von Durchschnittswerten, weil die Ergebnisse je nach Einbezug oder Aussparung der Tarifzeilen mit Null- und Prohibitivzöllen unterschiedlich ausfallen. Dagegen **sind quantitative Angaben über die handelsmäßige Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse bereits beim einzelnen Produkt und bei der einzelnen Dienstleistung problematisch**. In der Literatur werden zum Abschätzen der Bedeutung der NTBs zwei Methoden angewandt: erstens die Produktzeilen-Methode, indem die Anzahl der von nichttarifären Handelshemmnissen betroffenen Produktpositionen ins Verhältnis zum Total der Produktpositionen gesetzt wird.⁵³⁹ Die Produktgliederung erfolgt in der Regel gemäß der Produkteklassierung in den Zolltarifen. Bei den Dienstleistungen ist dieses Vorgehen wegen des Fehlens einer Dienstleistungsklassierung nicht möglich. Die zweite Methode besteht darin, dass die von den nichttarifären Handelshemmnissen betroffenen Positionen wertmäßig gewichtet und ins Verhältnis zum totalen Handelswert eines Landes oder des Welthandels gesetzt werden.⁵⁴⁰ Da vor allem handelsmäßig wichtige Produkte wie Agrargüter, Textilien, Bekleidung, Fahrzeuge und Stahlerzeugnisse einen nichttarifären Schutz enthalten, sind die handelsmäßig gewichteten Werte in der Regel höher als jene der einzelnen Produktpositionen. Beide Methoden sagen aber in Wirklichkeit nur aus, welche Produkte und Handelsanteile von den NTBs in irgendeiner Art betroffen werden. Sie enthalten keine Aussage über das effektive Ausmaß der Handelsbenachteiligung. Ist beispielsweise eine administrative Formalität nur unbedeutend handelshemmend, wird ihr wegen der trotzdem getätigten Importe ein relativ großes Gewicht beigemessen. Wirkt sie prohibitiv, kommt ihr wegen der fehlenden Importe kein Gewicht zu.

Nach *Andrzej Olechowski* schützten die nichttarifären Handelshemmnisse Mitte der 1980er-Jahre zeilenmäßig etwa 15 und handelsgewichtet rund 18 Prozent des weltweiten Güterhandels. Überdurchschnittlich stark geschützt werden die Agrarprodukte und verarbeiteten Nahrungsmittel, im Durchschnitt liegen die Fahrzeuge und unter dem Durchschnitt die Textilien, die Bekleidung und die Stahlerzeugnisse.⁵⁴¹ Die Konzentration des nichttarifären Protektionismus auf einige wenige Branchen ist nach *A. Olechowski* deren Existenzgrundlage. Der Abbau dieses Schutzes wäre für die bevorzugten Gruppen mit einer derart starken

⁵³⁹ Die OECD spricht in diesem Zusammenhang von der «Frequency ratio». OECD (1996), *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers*, Paris, S. 11 ff.

⁵⁴⁰ Die OECD verwendet die Bezeichnungen «Import coverage ratio» und «Import weighted indicator». OECD (1996), *Indicators of Tariff and Non-tariff Trade Barriers*, Paris, S. 11 ff.

⁵⁴¹ *A. Olechowski* (1987), S. 123.

Einkommenseinbuße verbunden, dass sich die Lobbyisten mit allen Mitteln dagegen wehren würden.

- 631 Zu den nichttarifären Handelshemmnissen der Entwicklungsländer zählen in erster Linie die staatlichen Importkontrollen (bzw. Beschränkungen und Verbote). Tendenziell nehmen diese Kontrollen mit abnehmendem Pro-Kopf-Einkommen zu. Etwa zwei Drittel der Länder mit einem sehr niedrigen Einkommen kontrollieren mit wenigen Ausnahmen alle Importgüter, und Länder mit einem höheren Einkommen noch 30 bis 40 Prozent.⁵⁴²

6.4.3 Die nichttarifären Handelshemmnisse im Güterhandel

- 632 Nach Art. XI GATT sind die nichttarifären Handelshemmnisse grundsätzlich zu beseitigen. Von diesem Verbot darf abgewichen werden, erstens zur Behebung einer Mangelsituation, zur Förderung des Exportmarketings sowie zum Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei (Art. XI:2 GATT), zweitens aus Gründen der Zahlungsbilanz und des Zahlungsverkehrs (Art. XII und XV GATT) und drittens zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung (Art. XVIII GATT). Die folgenden Ausführungen erörtern zunächst das allgemeine Verbot der NTBs und treten anschließend auf einzelne Ausnahmen ein.⁵⁴³

6.4.3.1 Allgemeines Verbot

- 633 Nach Art. XI.1 GATT dürfen bei der Ein- und Ausfuhr von Gütern zwischen Vertragsparteien, außer Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen, anderweitige «Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen», weder erlassen noch beibehalten werden. **Art. XI GATT bezieht sich auf nichttarifäre Handelshemmnisse schlechthin** und erfasst auch die mengenmäßigen und wertmäßigen Handelsschranken, die Höchst- und Mindestpreisvorschriften, die Einforderung von Import- und Exportlizenzen, die administrativen Vorkehrungen sowie alle anderen Handelsauflagen und Schikanen, die ein Handelspartner beim Grenzübertritt der Ware vorschreiben und anwenden kann.⁵⁴⁴ Die offene Aufzählung der Handelshemmnisse «in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen» verdeutlicht, dass damit alle

⁵⁴² A. Olechowski (1987), S. 123 und 125.

⁵⁴³ Zu den Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz sowie zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung vgl. Rz. 645 ff.

⁵⁴⁴ Ein Überblick über mögliche Handelshemmnisse – mit Beispielen aus der GATT-Streit-schlichtung – findet sich in: GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 289 ff.

NTBs gemeint sind und nicht nur die mengenmäßigen Vorschriften, wie der Überschrift des Art. XI GATT entnommen werden könnte.⁵⁴⁵

Der Ausschuss für Marktzutritt des GATT-Rats hat am 1. Dezember 1995 die Formalitäten für das Notifizierungsverfahren der mengenmäßigen Beschränkungen gemäß Art. XI GATT beschlossen. Die Vertragspartner verpflichten sich, sämtliche mengenmäßigen Restriktionen, die sie am 31. Januar 1996 unterhielten, zu melden. Diese Notifizierung ist alle zwei Jahre zu wiederholen. Zu melden sind: die vollständige Beschreibung der von den mengenmäßigen Maßnahmen betroffenen Produkte und Zolltarifzeilen, die Darstellung der effektiven Beschränkung, die Begründung der GATT-Konformität, die Analyse der Auswirkungen auf den internationalen Handel und die Erläuterung der administrativen Vorgehensweise (im Sinne von mehr Transparenz). Das WTO-Sekretariat ist für die Veröffentlichung der gemeldeten Maßnahmen verantwortlich.⁵⁴⁶

634

6.4.3.2 Ausnahmen vom allgemeinen Verbot

Ausgenommen vom allgemeinen NTB-Verbot sind gemäß Art. XI GATT Maßnahmen zur Verhütung oder Behebung einer Mangelsituation, Maßnahmen zur Förderung des Exportmarketings sowie Maßnahmen zum Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei.

635

Ausnahmen im Fall einer **Mangelsituation**: Art. XI:2(a) GATT erlaubt die vorübergehende Anwendung von Ausfuhrverboten oder -beschränkungen, «um einen kritischen Mangel an Lebensmitteln oder anderen für die ausführende Vertragspartei wichtigen Waren zu verhüten oder zu beheben». Die Verbote und Beschränkungen sind «vorübergehend» anzuwenden, d.h. auf die Dauer der kritischen Verhältnisse zu beschränken. Die Worte «verhüten» und «beheben» weisen darauf hin, dass es nicht nur um die Beseitigung einer bestehenden, sondern ebenso um die Abwendung einer voraussehbaren oder befürchteten Krise geht. Das GATT bezieht sich somit auch auf vorsorgliche Maßnahmen. Von einem «kritischen» Mangel an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Waren ist die Rede, wenn der Landesbedarf an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Produkten zu bisher üblichen Bedingungen nicht mehr gewährleistet oder wegen höherer Auslandspreise ein Abfließen von lebensnotwendigen Gütern ins Ausland zu befürch-

636

⁵⁴⁵ Vgl. Panelbericht «Japan – Trade in Semi-Conductors» vom 4.5.1988, in: GATT (1989), BISD 35th S, S. 116 ff. und 153 ff., Ziff. 104 ff.; vgl. auch GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 287 f.

⁵⁴⁶ «Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions, adopted by the Council for Trade in Goods on 1 December 1995», WTO, G/L/59, 10 January 1996, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=100295,8140,7504,24647,5803&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash= (April 2024). Im Anhang der Entscheidung finden sich die in der Notifizierung verwendeten Abkürzungen. Ob dieser Formalismus viel zur Erhöhung der Transparenz beigetragen hat, darf hinterfragt werden.

ten ist.⁵⁴⁷ Bei den «anderen wichtigen Waren» handelt es sich nach einer Interpretation aus dem Jahr 1947 vor allem um erschöpfbare («*exhaustible*») Rohstoffe,⁵⁴⁸ was aber nicht zwingend gewerbliche und industrielle Produkte ausschließen muss. Eindrückliche Beispiele von Maßnahmen nach Art. XI.2(a) GATT sind das australische Exportverbot für Merino-Schafe in den 1940er-Jahren und die US-Exportbeschränkungen für Sojabohnen in den Siebzigerjahren. Die australische Regierung bezweckte mit dem Exportverbot von Merino-Schafen, den durch eine Dürre dezimierten Tierbestand zu halten.⁵⁴⁹ Im gleichen Sinne kam es in den 1970er-Jahren zu den US-Exportrestriktionen für Sojabohnen. Die weltweite Zunahme des Fleischkonsums, teils einkommensbedingt, teils eine Folge der Konsumgewohnheiten, führte Ende der 1960er- und zu Beginn der 1970er-Jahre zu einer steigenden Nachfrage nach Futtermitteln für die Tiermast. Diese Mehrnachfrage konzentrierte sich zunächst auf Fischmehl (eiweißhaltiges Futtermittel). Als 1973 der peruanische Fischfang und damit das Angebot von Fischmehl zurückging, wick die Nachfrage auf US-Sojabohnen aus. Die Angst der US-Regierung, die steigende Auslandnachfrage könnte – bei relativ niedrigen Lagerbeständen – eine gesicherte Inlandversorgung zu angemessenen Preisen infrage stellen, veranlasste sie im Juli 1973, ein Exportverbot zu verfügen. Dem Embargo folgte wenige Wochen später ein System der Exportbewilligungspflicht, das im September des gleichen Jahres wieder aufgehoben wurde.⁵⁵⁰ Auch wenn diese Exportverbote Australiens und der USA auf Widerstand und Kritik in Europa und Japan stießen, war das Vorgehen GATT-konform – dies umso mehr, als die Exporterschwernisse wieder aufgehoben wurden, sobald der australische Tierbestand an Merino-Schafen das frühere Niveau erreicht hatten und die US-Versorgung mit Sojabohnen dank anderer Futtermittel und guter Ernteergebnisse gesichert war.

637 Ausnahmen zur Förderung des **Exportmarketings**: Art. XI.2(b) GATT erlaubt «Ein- und Ausfuhrverbote oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, die zur Anwendung von Normen oder Vorschriften über die Sortierung, die Einteilung nach Güteklassen und den Absatz von Waren im internationalen Handel notwendig sind». In Anlehnung an das Abkommen über technische Handelshemmnisse sind Normen (Standards) und Vorschriften als Bestimmungen über die Qualität, die Zusammensetzung des Produkts, die Sortimentszugehörigkeit usw. zu beachten. Normen haben den Charakter nicht verbindlicher Empfehlungen. Die Vorschriften sind verbindlich.

638 Bei der Interpretation und Anwendung der GATT-Bestimmung Art. XI.2(b) GATT stellt sich erstens die Frage nach dem Geltungsbereich und zweitens nach der Notwendigkeit. In den Genfer Verhandlungen zur Vorbereitung der Interna-

⁵⁴⁷ Vgl. GATT-Revisionsbericht vom 2., 4. und 5. März 1955 («Quantitative Restrictions») in: GATT (1955), BISD 3rd S., S. 191, Ziff. 73.

⁵⁴⁸ Vgl. UN (1947), Doc. E/PC/T/A/SR/40, S. 1 f.

⁵⁴⁹ Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 297.

⁵⁵⁰ Vgl. R. Senti (1975), S. 9.

tionalen Handelsorganisation (ITO) herrschte die Meinung vor, Art. 20:2(b) Havana-Charta (entspricht Art. XI:2(b) GATT) erfasse alle Marketingmaßnahmen («*marketing regulations*»). Darunter wären beispielsweise die australischen Butter-Exportlizenzen zur gleichmäßigeren Verteilung der Ausfuhrmengen über eine bestimmte Periode gefallen, weil diese Maßnahmen über die ganze Lizenzperiode den Export nicht kürzten oder einschränkten. Oder, um ein weiteres Beispiel zu nennen, die Bewirtschaftung der Agrarexporte, wenn die Lagerkapazitäten im In- und Ausland dem jeweiligen Angebot nicht entsprechen.⁵⁵¹ Eine abschließende Zusammenstellung der erlaubten und nicht erlaubten Maßnahmen ist weder möglich noch sinnvoll, denn je nach Umfeld kann eine Norm oder Vorschrift handels-hemmend wirken oder nicht. Vielmehr ist im Sinne der Präambel des Abkommens über technische Handelshemmnisse die Notwendigkeit dieser Maßnahmen abzuklären.⁵⁵²

Grundsätzlich ist eine **Maßnahme «notwendig»**, wenn keine weniger GATT-widrigen Instrumente zur Erreichung des gleichen Ziels eingesetzt werden können⁵⁵³ und die Zielsetzung als solche mit dem Sinn und Geist des GATT-Vertragswerks übereinstimmt. Der Bericht über die Neugestaltung des GATT im Jahr 1955 hält fest, dass die in Art. XI.2(b) GATT erwähnten Maßnahmen, die über das hinausgehen, was zur Anwendung der Normen und Vorschriften notwendig ist und eine unzumutbare Behinderung des Handels («*unduly restrictive effect on trade*») verursachen, mit der Zielsetzung des GATT eindeutig («*clearly*») unvereinbar sind.⁵⁵⁴ So hat beispielsweise Ende der Achtzigerjahre das Panel im Streit zwischen den USA und Kanada über den Export von unverarbeitetem Hering und Lachs darauf hingewiesen, dass es nicht das Ziel des GATT sein kann, über Exportrestriktionen bei einem Produkt den Auslandabsatz eines anderen Produkts zu fördern. Kanada verbot den Export von unverarbeitetem Hering und Lachs mit dem Argument, ohne diese Maßnahme seien die kanadischen Fischverarbeiter nicht in der Lage, mit den ausländischen Anbietern von verarbeiteten Produkten zu konkurrieren. Würde eine solche Argumentation zugelassen, hätte das gemäß Panel zur Folge, dass jeder Import- oder Exportschutz zugunsten der heimischen Industrie rechtens wäre. Die in Art. XI.2(b) GATT gewährten Ausnahmen vom Verbot der Anwendung von nichttarifären Handelshemmnissen haben jedoch, so das Panel, allein der Verbesserung des Absatzes sowie des Beschaffungs- und Absatzmarketing dieses einen Produkts und nicht der Verbesserung der Absatzchancen und der Erhaltung oder Erhöhung des Marktanteils eines anderen Produkts zu dienen.⁵⁵⁵

639

⁵⁵¹ Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 298.

⁵⁵² Vgl. Abkommen über technische Handelshemmnisse Rz. 1152 ff.

⁵⁵³ In Anlehnung an A. Diem (1996), S. 144.

⁵⁵⁴ GATT (1955), BISD 3rd S, S. 189 f.

⁵⁵⁵ Panelbericht «Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Hering and Salmon» vom 22.3.1988, in: GATT (1989), BISD 35th S, S. 98 ff. und 112 f. Ziff. 4.3; vgl. auch GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 298 f.

640 In Art. XI.2(b) GATT werden Marketing-Maßnahmen angesprochen, die für einen reibungslosen internationalen Handel notwendig sind, die nicht durch weniger GATT-widrige Maßnahmen ersetzt werden können und der Grundidee des GATT nicht widersprechen.

641 Ausnahmen zum **Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei**: Die wohl bedeutendste Ausnahme vom Verbot der nichttarifären Handelshemmnisse betrifft die Einfuhr von Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei. Nach Art. XI.2(c) GATT sind Einfuhrbeschränkungen bei Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei in jeder Form erlaubt, wenn sie «zur Durchführung von staatlichen Maßnahmen erforderlich sind» und dazu beitragen,

- die Angebotsmengen gleichartiger oder substituierbarer Produkte auf dem Inlandsmarkt, sei es im Verkauf oder in der Produktion, zu reduzieren,
- die momentanen Überschüsse gleichartiger oder substituierbarer Produkte über kostenlose oder vergünstigte Abgaben an bestimmte Verbrauchergruppen zu beseitigen, oder
- die Produktion von tierischen Erzeugnissen, «die vollständig oder größtenteils von der eingeführten Ware unmittelbar abhängt», mengenmäßig zu beschränken. Diese Ausnahme setzt voraus, dass die Inlandproduktion relativ geringfügig ist.

642 Die Punkte zwei und drei sind inhaltlich Sonderfälle des ersten Punkts. Mit diesen Ausnahmen hat das GATT vor dem Agrarprotektionismus bzw. den Interessen der Agrarlobbyisten kapituliert.⁵⁵⁶ Die GATT-Bestimmungen sind so angelegt, dass die Importbeschränkungen zu flankierenden Maßnahmen einer landwirtschaftlichen Binnenmarktpolitik mit Höchstpreisen und einer garantierten Absatzsicherung werden. Diese Regelung geht, wie *Jimmye S. Hillman* belegt,⁵⁵⁷ auf Sektion 22 des «US-Agricultural Adjustment Act» von 1933 zurück, die Importbeschränkungen für Agrarprodukte zulässt, die Teil eines staatlichen Agrarprogramms sind.

643 Der Einsatz der nach Art. XI:2(c) GATT erlaubten Ausnahme-Maßnahmen ist an verschiedene Bedingungen geknüpft: (1) Das GATT lässt die Ausnahmen nur zu, wenn sie zur Durchsetzung der einheimischen Agrarpolitik notwendig sind, ohne dabei den Begriff der Notwendigkeit näher zu definieren. (2) Die Ausnahmeregeln müssen sich auf gleiche, gleichartige oder Ersatzprodukte beziehen.

⁵⁵⁶ *K. W. Dam* (1970), S. 257 ff.

⁵⁵⁷ *J. S. Hillman* (1996), S. 6. Art. XI:2(c) GATT hat Sektion 22 des US-Agrargesetzes von 1933 weitgehend übernommen, jedoch mit der Bedingung, dass die Importbeschränkungen zwingend an eine Einschränkung der Inlanderzeugung zu knüpfen sind. *J. S. Hillman* nimmt an, dass die fehlende Bereitschaft der USA, diese Kontrollbedingung zu akzeptieren, zur US-Forderung nach einem «Agrar-Waiver» geführt hat. *J. S. Hillman* spricht in diesem Zusammenhang von «the celebrated Section 22 waiver». *J. S. Hillman* (1993), *Agriculture in the Uruguay Round: A United States Perspective*, in: *Tulsa Law Journal*, Vol. 28, Nr. 4, S. 765. Eine Darstellung der US- Gründe für einen «Waiver» findet sich in: GATT (1955), *BISD* 3rd S, S. 32 ff.

Produktmäßig dürfen nur jene Importe mit Schutzmaßnahmen belegt werden, welche mit den einheimischen Produkte direkt oder indirekt konkurrieren. Die Formulierung «in jeglicher Form» bezieht sich, wie den Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XI GATT zu entnehmen ist, «auch auf wenig veredelte und noch verderbliche Erzeugnisse, die in unmittelbarem Wettbewerb mit dem frischen Erzeugnis stehen und bei unbehinderter Einfuhr die dem frischen Erzeugnis auferlegten Beschränkungen unwirksam machen könnten». (3) Der Hinweis auf die «Beschränkung der landeseigenen Angebotsmenge» besagt, dass eine Regierung nur Schutzmaßnahmen ergreifen darf, wenn sie gleichzeitig Maßnahmen zur landeseigenen Produktionsverminderung verhängt.⁵⁵⁸ Als die USA im Jahr 1951 Schutzmaßnahmen für ihre Milchprodukte beschlossen, ohne gleichzeitig eine Produktionskürzung im eigenen Land vorzunehmen, betrachteten die VERTRAGSPARTEIEN des GATT diese Maßnahme als so schwerwiegend, dass sie die Niederlande gemäß Art. XXIII GATT zu entsprechenden Gegenmaßnahmen ermächtigt.⁵⁵⁹ (4) Der Import von Agrargütern darf höchstens im gleichen Ausmaß wie die inländische Produktion eingeschränkt werden. Bei der Ermittlung dieses Verhältnisses ist auf den früheren Importanteil abzustellen. Dabei sind Schwankungen, die durch künstliche und GATT-widrige Maßnahmen verursacht werden, gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XI:2 GATT, letzter Satz, nicht zu berücksichtigen. (5) Eine Beschränkung der auslandabhängigen Produktion von tierischen Erzeugnissen ist nur erlaubt, wenn die Inlandproduktion einer Ware verhältnismäßig geringfügig ist. Eine nähere Präzisierung der «Geringfügigkeit» fehlt im Vertragstext. (6) Die Vertragspartei, die Handelsbeschränkungen erlässt, hat genaue Angaben über die zugelassene Gesamtmenge, über den Gesamtwert und über die Geltungsdauer der Beschränkungen zuhanden des WTO-Sekretariats und der WTO-M zu veröffentlichen.

Zu Art. XI.2(c) GATT gibt es eine breite GATT-Streitschlichtungspraxis. Interpretationsbedarf zeigte sich vor allem bei der Abgrenzung von Importrestriktionen und Importverboten, bei der Definition der Gleichheit und der Gleichartigkeit agrarischer Produkte, bei der Abklärung der Notwendigkeit von Maßnahmen und bei der Umschreibung des Begriffs des Angebotsüberschusses.⁵⁶⁰ Seit dem Bestehen der WTO bzw. des WTO-Landwirtschaftsabkommens werden die Verletzungen des Art. XI.2(c) GATT stets auch nach der Rechtsgrundlage dieses Sonderabkommens beurteilt. Bekannte Fälle der WTO-Streitschlichtung, die sich auf Art. XI GATT und das Landwirtschaftsabkommen beziehen, sind die Klage der Vereinigten Staaten gegen Indien mit seinen rund 2700 Zollzeilen, die in Er-

644

⁵⁵⁸ K. W. Dam (1970), S. 259.

⁵⁵⁹ GATT (1953), BISD 1st S, S. 32 f.

⁵⁶⁰ Eine Zusammenfassung der wichtigsten Schiedsgerichtsverfahren zu Art. XI:2(c) GATT findet sich in GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 299 ff. Eine wertvolle Streitschlichtungsübersicht enthält auch: WTO (2012), WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries 1995–2011, 2012 Edition, Genf.

gänzung zu den Zollabgaben auch Mengenbeschränkungen enthielten (Indien hat in Anerkennung der erfolgten Panel-Empfehlung die Mengenbeschränkungen auf den 1.4.2000 bzw. 1.4.2001 aufgehoben), die Klage der USA gegen japanische Quarantänevorschriften, die nach Ansicht der Vereinigten Staaten für viele Produkte zu undifferenziert und dadurch handelshemmend angewandt wurden (Japan hat im Sinne der Panel-Empfehlung am 14.1.2000 versprochen, mit den USA Konsultationen über die Neuordnung der Quarantänevorschriften zu führen), und die Klage Neuseelands gegen die EU bzw. Großbritannien wegen der EU-Butterklassierung, die eine bestimmte neuseeländische Buttersorte von dem Neuseeland zugesprochenen Importkontingent ausnahm (Neuseeland hat die Klage am 24.2.1999 zurückgezogen; eine Einigung zwischen den Parteien folgte am 11.11.1999).⁵⁶¹

6.4.3.3 *Ausnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz*

645 In Abweichung von Art. XI GATT darf eine Vertragspartei nach Art. XII.1 GATT «zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zum Schutz ihrer Zahlungsbilanz Menge und Wert der zur Einfuhr zugelassenen Ware [...] beschränken». Diese Ausnahme setzt voraus, dass die unmittelbare Gefahr einer bedeutenden Abnahme der Währungsreserven besteht oder die Währungsreserven sich auf einem sehr niedrigen Stand befinden. Die Anwendung von nichttarifären Handelshemmnissen zum Schutz der Zahlungsbilanz ist zudem verbunden mit der Verpflichtung, Zeitpläne für die Beseitigung der Einfuhrbeschränkungen zu erstellen, Konsultationen mit dem Zahlungsbilanzausschuss zu führen usw. Weitere Ausführungen zu den Ausnahmebestimmungen finden sich im Kapitel über den Schutz der Zahlungsbilanz.⁵⁶²

6.4.3.4 *Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer*

646 Die in Art. XII GATT zugelassenen Ausnahmen vom Verbot der nichttarifären Handelshemmnisse zum Schutz der Zahlungsbilanz werden in Art. XVIII.9 GATT zugunsten der Entwicklungsländer wiederholt und erweitert: «Zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zur Sicherung angemessener Reserven für die Durchführung ihres wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms kann eine Vertragspartei [...] das allgemeine Niveau ihrer Einfuhren regeln, indem sie Menge oder Wert der zur Einfuhr zugelassenen Waren beschränkt.» Einfuhren dürfen reduziert werden, «um der drohenden Gefahr einer bedeutenden Abnahme (der) Währungsreserven vorzubeugen oder eine solche Abnahme aufzuhalten, oder

⁵⁶¹ Die Bestellung dieser drei Panels erfolgte am 18.11.1997.

⁵⁶² Vgl. Rz. 820 ff.

um (die) Währungsreserven, falls diese unzureichend sind, in maßvoller Weise zu steigern».⁵⁶³

6.4.3.5 Nichtdiskriminierende Anwendung der mengenmäßigen Beschränkungen

Art. XI GATT ist in Verbindung mit Art. XIII GATT zu verstehen. Ziff. 1 des Art. XIII GATT hält einleitend fest, dass im Handel mit einer Vertragspartei keine Verbote oder Beschränkungen angewendet werden dürfen, «es sei denn, dass die Einfuhr einer gleichartigen Ware aus dritten Ländern oder die Ausfuhr einer gleichartigen Ware nach dritten Ländern entsprechend verboten oder beschränkt wird».⁵⁶⁴ **647**

Art. XIII.2 GATT zählt die Bedingungen für den Einsatz von Einfuhrbeschränkungen auf. Vorerst ist eine Streuung des Handels mit dieser Ware anzustreben, «die soweit möglich den Anteilen entspricht, welche ohne solche Beschränkungen voraussichtlich auf die verschiedenen Vertragsparteien entfallen würden». Unter dieser Voraussetzung sind folgende Bedingungen zu beachten: (1) Falls es möglich ist, gilt es, Kontingente festzusetzen, welche die Gesamtmenge der zugelassenen Einfuhren umfassen (evtl. nach Lieferländern aufgeteilt). Die Höhe dieser Kontingente ist zu veröffentlichen. (2) Ist die Festsetzung von Kontingenten nicht durchführbar, sind Einfuhrlicenzen oder Einfuhrbewilligungen zu erteilen. (3) Ist eine einvernehmliche Aufgliederung der Kontingente, der Einfuhrlicenzen und der Einfuhrbewilligungen auf die Liefer- und Bezugsländer nicht möglich, sind die zugeteilten Ländermengen so zu berechnen, dass sie «ihrem Verhältnis an der mengen- oder wertmäßigen Gesamteinfuhr dieser Ware während einer früheren Vergleichsperiode entsprechen». Außerdem sind keine Bedingungen und Formalitäten einzuführen, die eine volle Ausnutzung der Kontingente verhindern. **648**

Die Vertragsparteien, die mengenmäßige Beschränkungen anwenden, sind aufgefordert, den interessierten Liefer- und Abnehmerländern entsprechende Informationen und Auskünfte zu erteilen. **649**

6.4.4 Die nichttarifären Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich

Zum Schutz von landeseigenen Dienstleistungen und ihren Erbringern besteht die Gefahr, dass die WTO-M nichttarifäre Handelshemmnisse in Form von administrativen Erschwernissen, staatlichen Konzessionen und Lizenzen, Berufszu- **650**

⁵⁶³ Über die einzelnen Bestimmungen der in Art. XVIII GATT aufgeführten Ausnahmen orientiert das Kapitel über die Sonderbestimmungen des GATT zugunsten der Entwicklungsländer. Vgl. Rz. 709 ff.

⁵⁶⁴ Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 305 ff.

lassungsbestimmungen, Sonderabgaben sowie Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsvorschriften usw. verfügen.⁵⁶⁵

651 Die Bedeutung der nichttarifären Handelshemmnisse im internationalen Handel mit Dienstleistungen kann – im Gegensatz zu jener der Zölle im Güterhandel – quantitativ nicht oder nur näherungsweise bemessen werden. Aber die Tatsache, dass viele Länder, die für eine Neuordnung des Dienstleistungshandels eintreten, sich nicht für eine kurzfristige Liberalisierung dieses Handelsbereichs im Sinne der GATT-Ordnung entschließen wollen, zeigt, wie sehr die Handelspartner am bestehenden Dienstleistungsschutz an der Grenze interessiert sind und welche große Bedeutung sie dem gegenwärtig geltenden nichttarifären Protektionismus und der nationalen Handlungsfreiheit beimessen.⁵⁶⁶

652 Das Dienstleistungsabkommen verdeutlicht, wie die WTO nichttarifäre Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich auf längere Sicht zu beseitigen versucht. In der Präambel des Dienstleistungsabkommens findet sich der Wunsch, das Wirtschaftswachstum über eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels zu fördern. Nach Art. II GATS haben die Vertragsparteien das Prinzip der Meistbegünstigung zu achten, es sei denn – hier weicht das GATS vom GATT ab – ein Vertragspartner berufe sich auf in Kraft stehende «**Negativlisten**». Die Ausnahmen sollen grundsätzlich einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten. Die Vertragsabsicht geht dahin, das Prinzip der Meistbegünstigung im Verlauf der Zeit bestmöglich zu verwirklichen. Zur Verbesserung der Markttransparenz verlangen Art. III und IV GATS von allen Partnerstaaten, die bestehenden nichttarifären Handelshemmnisse zu veröffentlichen und Informationsstellen zugunsten der Entwicklungsländer einzurichten. Die Art. V und V^{bis} GATS erlauben den Partnerstaaten die Bildung von Freihandelsräumen im Dienstleistungs- und ganz besonders im Bereich des Arbeitsmarkts, analog zu den Freihandelsräumen im Gütermarkt gemäß Art. XXIV GATT. «In Bereichen, in denen spezifische Bindungen übernommen werden, stellen die Mitglieder sicher», so Art. VI GATS, «dass alle allgemein geltenden Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen betreffen, angemessen objektiv und unparteiisch angewendet werden.» Die GATT-Partner haben rechtsprechende, schiedsrichterliche oder administrative Instanzen zur Überprüfung von Entscheidungen der Behörden mit Auswirkungen auf den Handel mit Dienstleistungen einzusetzen. Art. VII GATS ermächtigt jedes Partnerland, «die Ausbildung oder Berufserfahrung, Voraussetzungen, Lizenzen oder Zulassungen eines bestimmten Landes an(zu)erkennen» und mit einem anderen Land bilaterale Vereinbarungen und Absprachen zu treffen. Analog zu Art. XIX GATT ermächtigt das GATS in Art. X das Ergreifen sogenannter Notstandsmaß-

⁵⁶⁵ Zur begrifflichen Abgrenzung der Dienstleistungen und den in diesem Handelsbereich angewandten nichttarifären Handelshemmnisse vgl. Teil 6 (Rz 1249 ff.).

⁵⁶⁶ Die Ministererklärung vom 20.9.1986 hielt fest: «Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying to services [...]» GATT (1987), BISD 33rd S, S. 28.

nahmen, um unter bestimmten Voraussetzungen bereits gewährte Zugeständnisse zurückzunehmen. Art. XII, XIV und XIV^{bis} GATS erlauben nichttarifäre Handelshemmnisse zum Schutz der Zahlungsbilanz, der öffentlichen Sicherheit, des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie aus Sicherheitsgründen. Nicht angewendet werden muss das Prinzip der Meistbegünstigung im Bereich der öffentlichen Beschaffung von Dienstleistungen.

Besondere und vom GATT abweichende Regelungen gelten nach Art. XVI bis XVIII GATS für die Öffnung des Markts (Marktzutritt) und die Inlandgleichbehandlung. Der freie Marktzutritt und das Inländerprinzip bilden im Dienstleistungsbereich keine für alle Vertragspartner gleichermaßen geltenden Grundverpflichtungen. Jeder GATS-Partner führt in einer «Positiv-Liste» auf, welchen Dienstleistungen er freien Marktzutritt und Inlandgleichbehandlung gewährt. 653

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, wie im Dienstleistungsbereich eine Ordnung im Entstehen ist, die längerfristig auf einen Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse abzielt, sich zurzeit aber wegen des Widerstands einzelner Partner auf ein «Einfrieren» des Status quo beschränkt. 654

7 Die Stellung der Entwicklungs- und Reformländer

Die GATT-Geschichte begann in den 1940er-Jahren mit zwölf Industriestaaten, zehn Entwicklungsländern und einem Staatshandelsland. Heute (Frühjahr 2024) zählt die WTO 166 Mitglieder, 37 Industriestaaten und 129 Entwicklungs- und Reformländer,⁵⁶⁷ wobei eine **genaue Abgrenzung** zwischen Industrie- und Nicht-Industriestaaten sowie zwischen Entwicklungs- und Reformländern schwierig ist und **von der WTO nicht vorgenommen wird**. Trotz der zahlenmäßig starken Vertretung der Entwicklungsländer entfallen rund vier Fünftel des von der WTO abgedeckten Güter- und Dienstleistungshandels auf die Industriestaaten. Dies veranlasst nicht selten zur *Aussage*, die WTO sei, wie seinerzeit das GATT, von den Industriestaaten für die Industriestaaten gemacht worden, eine Organisation, welche die Interessen der multinationalen Konzerne wahre und auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer nicht oder nur am Rande Rücksicht nehme: «*GATT was designed, primarily, for a market-oriented economic system.*»⁵⁶⁸ 655

Der folgende Abschnitt geht den Fragen nach, wie die Anliegen der Entwicklungsländer im Verlauf der Zeit im GATT und in der WTO wahrgenommen wurden. 656

⁵⁶⁷ Die Begriffe «Entwicklungsland», «DrittWeltland», «wirtschaftlich schwacher Staat» und «Nicht-Industriestaat» werden in den folgenden Ausführungen ohne Werturteil synonym verwendet. Die Reform- oder Transformationsländer sind jene ehemaligen Staatshandelsländer des Sowjetblocks, die auf einen marktwirtschaftlichen Kurs umgeschwenkt sind.

⁵⁶⁸ UNCTAD (1983), UNCTAD VI, Doc. TD/274, Belgrad.

den und welche Sonderstellung diese Handelspartner im heutigen WTO-Vertragswerk einnehmen.

7.1 Die schrittweise Integration der Entwicklungsländer

657 Die **gegenwärtige Stellung** der Entwicklungsländer in der WTO ist das **Ergebnis jahrelanger Auseinandersetzungen**. Die Verhandlungen nahmen in den 1940er-Jahren ihren Anfang, als der Nord-Süd-Gegensatz im Rahmen der vorgesehenen Welthandelsordnung zur Diskussion stand. Weitere Etappen waren der Haberler-Bericht in den 1950er-Jahren und die auf diesem Bericht aufbauende Erweiterung des GATT-Vertrags in den 1960er-Jahren. In den folgenden Jahren kam es zum Allgemeinen Präferenzsystem und zur Ermächtigungsklausel und zu Beginn der 1990er-Jahre zu den in der Uruguay-Runde zugestandenen Sonderrechten.

7.1.1 Der Nord-Süd-Konflikt

658 Die ersten beiden US-Vorschläge zur Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) verfolgten das Ziel, über eine verstärkte Zusammenarbeit im Außenhandel und den Abbau der bestehenden Handelshemmnisse die wirtschaftliche Entwicklung aller Teilnehmerländer, auch jene der Entwicklungsländer, zu fördern und zu stärken. Auf die spezifischen Belange der Nicht-Industriestaaten traten die Vorschläge jedoch nicht ein.

659 Zur ersten Auseinandersetzung zwischen «Nord» und «Süd» kam es an der Londoner Konferenz 1946. Dabei ging es den Konferenzteilnehmern, wie *John H. Jackson* festhält, weniger um Freihandel oder Protektionismus und Nationalismus oder Internationalismus, sondern um die Verteidigung und Stärkung der landeseigenen Wirtschaftsinteressen. Die Industriestaaten verlangten möglichst offene Exportmärkte für ihre gewerblichen und industriellen Produkte bei gleichzeitigem Schutz der eigenen Landwirtschaft. Die Entwicklungsländer kämpften für die Öffnung der Agrarmärkte im Ausland und den Schutz der noch jungen Inland-Industrie.⁵⁶⁹ Schließlich beauftragte die Londoner Konferenz eine Arbeitsgruppe, ein Sonderkapitel über die Belange der Entwicklungsländer zu verfassen. Im Mittelpunkt der Diskussion standen die Fragen der Zulässigkeit von mengenmäßigen Importrestriktionen zum Schutz der Landwirtschaft und der Fischerei (Standpunkt der Industriestaaten) und der Erlaubnis von mengenmäßigen Schutzmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer (Begehren der Entwicklungsländer). Die damals als «Dritte Welt» bezeichneten Länder waren nicht in der Lage, ihre Anliegen durchzusetzen und mengenmäßige Importrestriktionen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu erwirken.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ Vgl. *J.H. Jackson* (1969), S. 628 ff.

⁵⁷⁰ Kap. III der Havanna-Charta.

An der **1947 in Lake Success** durchgeführten Konferenz einigten sich die Verhandlungsdelegationen darauf, einen Teil des ITO-Entwicklungskapitels als **Art. XVIII** in den GATT-Text aufzunehmen.⁵⁷¹ Es handelte sich um die Zollschutzerlaubnis beim Aufbau eines bestimmten Wirtschaftszweigs und die Gewährung mengenmäßiger Restriktionen aus Zahlungsbilanzgründen. **660**

Die Entwicklungsländer erachteten die angebotene Lösung weder mit Blick auf eine künftige ITO noch in Bezug auf den GATT-Entwurf als ausreichend und forderten weitere Verhandlungen. Die Fortsetzung der Gespräche fand im gleichen Jahr in Genf statt. Die Industriestaaten verlangten für das Ergreifen von Schutzmaßnahmen zugunsten entwicklungsfähiger und förderungswürdiger Industrien die Zustimmung der ITO bzw. des GATT. Die Entwicklungsländer misstrauten diesem Erlaubnisvorbehalt durch ein Organ, das sich aus «unsympathetic industrialized members» zusammensetze und den wirtschaftlich schwächeren Staaten naturgemäß nicht gewogen sei. Die Schutzmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer müssten auch ohne vorherige Zustimmung durch die ITO bzw. das GATT angewendet werden dürfen. **661**

Die Drohung wichtiger Nicht-Industriestaaten wie der Volksrepublik China, Indiens und Libanons, die am 21. November 1947 eröffnete Konferenz von Havanna zu verlassen, falls die Interessen der Entwicklungsländer nicht stärker berücksichtigt würden, brachte die Verhandlungen in Schwierigkeiten. Um das Aufkommen einer Krise zu verhindern, befasste sich ein separater Ausschuss mit dem Thema der Entwicklungsfragen. Der von diesem Ausschuss vorgelegte Vorschlag fand letztlich die Zustimmung der Verhandlungspartner und wurde 1948 in der zweiten Session des GATT von 1948 als Art. XVIII in das GATT-System aufgenommen. Die neue Fassung hielt zwar beim Ergreifen von Schutzmaßnahmen am Prinzip der GATT-Zustimmung fest, gewährte aber den Entwicklungsländern Ausnahmen für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten gemäß Art. XII und XIV GATT. Da die Entwicklungsländer unter ständigen Zahlungsbilanzdefiziten litten, gewährte ihnen diese Neuregelung einen relativ breiten Freiraum. **662**

Bei der **Revision des GATT im Jahr 1955** stand Art. XVIII des Abkommens erneut zur Diskussion. Das bisherige Konzept der Entwicklungsmaßnahmen wurde in dem Sinne umformuliert, dass die wirtschaftliche Entwicklung mit der Zielsetzung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens übereinzustimmen hatte. Diese (etwas konstruierte) Fassung ließ jedoch den Schluss zu, dass analog zu Art. XIX GATT ein Land immer dann ohne vorherige Zustimmung Schutzmaßnahmen ergreifen darf, wenn Importe die eigene Wirtschaft ernsthaft schädigen oder bedrohen. **663**

Art. XVIII GATT leistete anfänglich ohne Zweifel einen Beitrag zur Lösung des Nord-Süd-Konflikts, vermochte aber ein weiteres Auseinanderdriften der Wirtschaft der Industrie- und Nicht-Industriestaaten nicht zu verhindern. Auch erwies **664**

⁵⁷¹ Art. XVIII GATT entspricht Art. 13 der Havanna-Charta.

sich die in der Session von 1955 verfolgte Strategie als Fehlschlag, mit zusätzlichen Kapitalströmen die Wirtschaft der schwächeren Staaten in dem Maße zu beleben, dass mengenmäßige Importrestriktionen sich erübrigten.⁵⁷²

7.1.2 Erste Lösungsvorschläge

665 Um die Entwicklungsdiskussion zu vertiefen, beschlossen die VERTRAGSPARTEIEN im Jahr 1957, den internationalen Handel einer eingehenden Analyse zu unterziehen. Der Auftrag ging an eine Expertengruppe unter der Leitung von *Gottfried Haberler*:⁵⁷³

«Taking note of the concern expressed in the course of this examination regarding certain trends in international trade, in particular the failure of the trade of less developed countries to develop as rapidly as that of industrialized countries [...] the CONTRACTING PARTIES decide: that there shall be an export examination of past and current international trade trends and their implications, with special reference to the factors referred to above.»⁵⁷⁴

666 Der **1958** vom GATT veröffentlichte **Haberler-Bericht**⁵⁷⁵ unterschied im Rohstoffhandel zwischen kurz- und langfristigen Exporterlöseinbrüchen. Nach Ansicht der Experten waren die kurzfristigen Erlösausfälle Ende der 1950er-Jahre die Folge der sinkenden Rohstoffpreise und nicht das Ergebnis abnehmender Exportmengen. Der Preisdruck wiederum rühre von der damaligen Nachfrageverflachung in Nordamerika und Westeuropa her. Die sinkenden Preise auf dem Rohstoffmarkt bewirkten bei gleichzeitig anziehenden Preisen für gewerbliche und industrielle Importprodukte insgesamt eine Verschlechterung der «Terms of Trade» zulasten der Entwicklungsländer.

667 Der Bericht wies zudem auf die Versechsfachung der Exporterlöse der Erdölstaaten während der Jahre 1928 bis 1955 hin, gegenüber einer Zunahme von 40 Prozent bei agrarischen Rohstoffen und 15 Prozent bei tropischen Nahrungsmitteln. Diese Entwicklung erkläre die besorgniserregende Zahlungsbilanzsituation der nicht erdölexportierenden Entwicklungsländer.

668 Aufgrund des Haberler-Berichts lancierten die VERTRAGSPARTEIEN des GATT im November 1958 ein Programm zugunsten der Drittweltstaaten.⁵⁷⁶ Zur Diskussion standen drei Vorschläge: (1) die Möglichkeit eines weiteren Zollabbaus, (2) die Reduktion von nichttarifären Handelshemmnissen und die Verbes-

⁵⁷² Vgl. GATT (1955), BISD 3rd S., S. 49.

⁵⁷³ Die Experten waren: *Oliveira Campos* (Nationalbank Brasilien), *Gottfried Haberler* (Harvard Universität), *James Mead* (Universität Cambridge) und *Jan Tinbergen* (Institut für Wirtschaftsstudien, Rotterdam).

⁵⁷⁴ GATT (1958), BISD 6th S., S. 18.

⁵⁷⁵ Haberler-Bericht, Kurztitel für: GATT (1958), Trends in International Trade, A Report by a Panel of Experts, Genf.

⁵⁷⁶ GATT (1958), BISD 7th S., S. 27 f.

serung der Einkommensbeihilfen zum Schutz der Landwirtschaft sowie (3) die Beseitigung anderer Handelshemmnisse, welche die Exporterlöse der Entwicklungsländer beeinträchtigen.

Drei Ausschüsse bearbeiteten diese Vorschläge. Der erste Ausschuss klärte die Möglichkeit der Durchführung einer neuen Handelsrunde ab. Der zweite untersuchte den in den einzelnen Ländern herrschenden Agrarprotektionismus und seine Auswirkungen auf den internationalen Handel. Der dritte Ausschuss befasste sich mit den Exporterlösen der Entwicklungsländer und ihren Verbesserungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten gingen in die fünfte Handelsrunde des GATT (Dillon-Runde) ein.

669

7.1.3 Teil IV des GATT

Die mageren Ergebnisse der Dillon-Runde (1961–62), die Forderung der Nicht-Industrieländer nach Zollpräferenzen⁵⁷⁷ veranlassten die 1963 im Rahmen des GATT tagenden Minister

670

«(to recognize) the need for an adequate legal and institutional framework to enable the Contracting Parties to discharge their responsibilities in connexion with the work of expanding the trade of less-developed countries.

The Ministers of the less-developed countries and of the EEC recognized that there was urgent need for an amplification of the objectives and for revision of the principles and rules of the General Agreement [...].»⁵⁷⁸

Der für die Vertragsrevision verantwortliche Ausschuss schlug im folgenden Jahr vor, die Entwicklungsfragen im Rahmen des GATT anzugehen.⁵⁷⁹ Der in der Folge erarbeitete Vertragstext wurde an der Sonderministertagung im Jahr 1964 verabschiedet und trat am **27. Juni 1966 als Teil IV des GATT (Art. XXXVI–XXXVIII GATT)** unter dem Titel «**Handel und Entwicklung**» für jene Vertragsparteien in Kraft, die das im Februar 1965 aufgelegte Protokoll unterzeichnet hatten.⁵⁸⁰

671

Der IV. Teil des GATT gliedert sich in drei Abschnitte: Der erste Abschnitt (Art. XXXVI GATT) bestätigt im Sinne einer Präambel die Dringlichkeit einer speziellen Handelsregelung zugunsten der Entwicklungsländer. Um die Entwicklungsländer am Welthandel teilhaben zu lassen, seien besondere Anstrengungen erforderlich. Die Industriestaaten hätten gegenüber den Entwicklungsländern auf die **Reziprozität** zu verzichten. Der zweite Abschnitt (Art. XXXVII GATT) for-

672

⁵⁷⁷ Vgl. nächsten Abschnitt über die Präferenzen.

⁵⁷⁸ GATT (1964), BISD 12th S, S. 45.

⁵⁷⁹ «Committee on the Legal and Institutional Framework of GATT in Relation to Less-Developed Countries».

⁵⁸⁰ Teil IV des GATT ist der einzige Vertragsteil des GATT mit einem eigenständigen Titel. Nicht unterzeichnet haben das Protokoll Frankreich, Gabun, Nicaragua, Senegal und Südafrika.

dert die Industrieländer auf, im «**größtmöglichen Umfang**, d.h. soweit nicht zwingende Gründe [...] dem entgegenstehen», von einer unangemessenen Zolleskalation abzusehen und die Zölle, die nichttarifären Handelshemmnisse und die Steuern nicht zulasten der Entwicklungsländer anzuheben. Der dritte Abschnitt (Art. XXXVIII GATT) schließt mit einer Aufzählung von gemeinsamen Maßnahmen wie zum Beispiel der Verbesserung des Marktzutritts für Grundstoffe zugunsten der Entwicklungsländer und der geeigneten Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

7.1.4 Das Allgemeine Präferenzsystem und die Ermächtigungsklausel

673 Der IV. Teil des GATT hat **Entwicklungsländer handelspolitisch nicht wesentlich besser gestellt**. Viele Probleme wie die Präferenzierung der Handelsgüter aus den Nicht-Industriestaaten, der Abbau des Agrarprotektionismus in den Industrieländern, die Öffnung des Arbeitsmarkts zugunsten der Entwicklungsländer usw. sind in den neuen Vertragsbestimmungen nicht angesprochen worden. Zudem wurden die in Teil IV des GATT aufgeführten Verpflichtungen durch Ausnahmen unterlaufen und entpuppten sich als politische Leerformeln.⁵⁸¹

674 Bereits während der Ausarbeitung des Teils IV des GATT verlangten mehrere Nicht-Industrieländer (u.a. Brasilien, Chile und Indien) eine Neufassung des Art. I GATT, um in Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip eine Präferenzierung der wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten zu ermöglichen.⁵⁸² Gleichzeitig verstärkten die Entwicklungsländer den Druck auf die Industriestaaten, die Präferenzierung zugunsten der Dritten Welt allgemein und nicht fallweise zu regeln. Die **Forderung nach Präferenzen** zu Gunsten der Entwicklungsländer hält **Raúl Prebisch**, Generalsekretär der UNCTAD während der Jahre 1964 – 1960, in seiner Veröffentlichung «**Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary General of the UNCTAD**» von 1964 fest.⁵⁸³ Die Hilfe der Industrieländer zu Gunsten der Entwicklungsländer habe über die Öffnung ihrer Märkte und die Gewährung von Präferenzen zu erfolgen. Ohne Starthilfe seien die Entwicklungsländer nicht in der Lage, sich auf den Weltmärkten zu behaupten. Den an der UNCTAD I im Jahr 1964 vorgetragenen Präferenzen stimmte vier Jahre später die UNCTAD II in Neu-Delhi zu. Gleichzeitig begannen mehrere Industriestaaten, wie zum Beispiel Australien, nationale Präferenzgesetze auszuarbeiten. Um das Ausbrechen einzelner Länder aus dem GATT-Recht zu verhindern, gewährte das GATT spezifische Ausnahmen («Waiver»),⁵⁸⁴ ohne sich auf

⁵⁸¹ Die Revision des Abschnitts 7.1.4 basiert auf Kp. 3.6.1 des Lehrbuchs: R. Senti (2014), S. 55 ff.

⁵⁸² Zum geschichtlichen Verlauf der Präferenzfrage vgl. A.A. Yusuf (1980), S. 488 f.

⁵⁸³ R. Prebisch (1964), S. 34 ff. Vgl. R. Senti (2022), S. 118 ff.

⁵⁸⁴ Vgl. GATT (1966), BISD 14th S, S. 23.

eine allgemeingültige Regelung der Präferenzen im GATT zu einigen. Und im Hinblick auf eine gesamtheitliche Lösung erarbeitete die UNCTAD einen eigenen Vorschlag zur Schaffung eines «Allgemeinen Präferenzsystems» («Generalized System of Preferences», GSP).⁵⁸⁵ Das GATT erwoh drei Alternativen: (1) die fallweise Gewährung von Ausnahmewilligungen in Form von «Waiver», (2) die Aufnahme von Präferenzbestimmungen in das GATT-Vertragswerk und (3) die Regelung der erlaubten Präferenzierung über eine einstimmige Erklärung («unanimous declaration»).⁵⁸⁶ Am **25. Juni 1971** entschieden sich die GATT-Partner für das «**Allgemeine Präferenzsystem**» (**GSP**) und damit über die Gewährung von «Waiver». Das GSP billigte den GATT-Vertragsparteien das Recht zu, im Handelsverkehr mit Entwicklungsländern von der Meistbegünstigungspflicht abzuweichen und Präferenzen für einen Zeitraum von zehn Jahren anzubieten. Die gewährten Konzessionen waren den VERTRAGSPARTEIEN zu melden und konnten von Drittparteien bei vermutlich ungerechtfertigten Benachteiligungen dem GATT zur Überprüfung vorgelegt werden.⁵⁸⁷

Die **1971 getroffene «Waiver»-Lösung** erwies sich weder für die Industriestaaten noch die Entwicklungsländer als zufriedenstellend. Sie bot den Handelspartnern **keine längerfristige Rechtssicherheit**. Vor diesem Hintergrund kam mehr und mehr die Überzeugung auf, die Position der wirtschaftlich schwächeren Staaten über eine grundsätzliche Ausnahme von der Meistbegünstigungspflicht, im Sinne des Vorschlags von *Prebisch*, zu verbessern. Eine «Framework Group» verfasste gegen den Widerstand mehrerer GATT-Vertragspartner den Vorschlag einer **allgemeinen «Ermächtigungsklausel» («Enabling Clause»)**,⁵⁸⁸ dem die VERTRAGSPARTEIEN am 28. November 1979 zustimmten.⁵⁸⁹ Die Ermächtigungsklausel erlaubt den Industriestaaten, den Entwicklungsländern unbefristete Präferenzen zu gewähren, unter der Voraussetzung, dass die Präferenzen zwischen den Entwicklungsländern nicht diskriminieren.⁵⁹⁰

675

⁵⁸⁵ UNCTAD, Agreed Conclusions of the Special Committee on Preferences, Doc. TD/B/330, 1. Teil.

⁵⁸⁶ Eine Analyse dieser drei Alternativen findet sich in: *H.G. Espiell* (1974), S. 341 ff.

⁵⁸⁷ Der Entscheid über «Generalized System of Preferences» ist veröffentlicht in: GATT (1972), BISD 18th S., S. 24 ff.

⁵⁸⁸ Vgl. Darstellung der Argumente für und gegen die Ermächtigungsklausel in: *H.G. Espiell* (1974S. 341 ff.; *A.A. Yusuf* (1980), S. 491 ff.

⁵⁸⁹ Vgl. Rz. 161, 682.

⁵⁹⁰ Vgl. 2. Absatz der Ermächtigungsklausel i.V.m. 3. Absatz der Präambel des GSP. Im Präferenzenstreit zwischen Indien und der EU von 2004 entschieden Panel und Appellate Body, dass Präferenzen, die an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind, allen Entwicklungsländern gewährt werden müssen, welche diese Bedingungen erfüllen. Vgl. Streitfall WTO, DS246.

7.1.5 *Entwicklung und Uruguay-Runde*

676 Obwohl der Anstoß zu einer neuen GATT-Runde nicht von den Entwicklungsländern ausging, **fanden die Entwicklungsfragen in der Uruguay-Runde große Beachtung**. Auch die Wahl von Punta del Este in Uruguay als Eröffnungsort der Verhandlungen (Offerten lagen ebenso von Kanada mit Montreal und der EG mit Brüssel vor) war eine bewusste Geste zugunsten der Entwicklungsländer. Der Grund dieser Neuausrichtung mag neben politischen Überlegungen und ernsthaften handelspolitischen Problemen die damals **starke Verschuldung dieser Länder** und deren Rückwirkungen auf die Wirtschaft der Industriestaaten gewesen sein.⁵⁹¹ Die Ministererklärung vom 20. September 1986 zur Lancierung der Uruguay-Runde griff diesen Sachverhalt auf und sprach von den «nachteiligen Auswirkungen der andauernden finanziellen und monetären Instabilität in der Weltwirtschaft, der Verschuldung zahlreicher weniger entwickelter Vertragsparteien und der Wechselbeziehungen zwischen Handel, Währung, Finanzen und Entwicklung». Das Ziel der Verhandlungen soll eine stärkere Liberalisierung und Ausweitung des Welthandels insbesondere zum Nutzen der «weniger entwickelten Vertragsparteien» sein. Die Minister sicherten den Entwicklungsländern zu, die in der Ermächtigungsklausel von 1979 zugestandene Bevorzugung beizubehalten und beim Abbau der Zölle und der nichttarifären Handelshemmnisse auf Gegenleistungen der Dritten Welt zu verzichten. In den künftigen Verhandlungen sei den Handelsbereichen tropische Erzeugnisse, Textilien und Bekleidung, Agrarerzeugnisse und Dienstleistungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.⁵⁹²

677 Im Beschluss vom 15. Dezember 1993 unterstrichen die Minister, «dass die am wenigsten entwickelten Länder [...] nur in dem Maße Verpflichtungen und Zugeständnisse eingehen müssen, wie sie mit ihrer eigenen Entwicklung, den Finanz- und Handelsbedürfnissen sowie ihren verwaltungstechnischen und institutionellen Fähigkeiten vereinbar sind». Auch sollen die in den verschiedenen Abkommen aufgestellten Regeln «in einer flexiblen und unterstützenden Weise Anwendung finden».⁵⁹³ Neben diesem Minister-Grundsatzbeschluss kam es zu **keinen weiteren Sondervereinbarungen** zugunsten der Nicht-Industrieländer. Ihre Interessen fanden lediglich **in den bestehenden Abkommenstexten in Form explizit erwähnter Ausnahmen** Berücksichtigung. Im Bereich der tropischen Produkte stand die Zollreduktion im Vordergrund. Im Textilhandel ging es um die Beseitigung der mengenmäßigen Importquoten (z.T. auch gegen den Widerstand jener Länder, die über solche Quoten verfügten). Im Agrarsektor setzten sich die Entwicklungsländer für eine weitere Öffnung der Absatzmärkte in den Industrie-

⁵⁹¹ Über das Ausmaß der Verschuldung der Länder der Dritten Welt in den 1970er- und 1980er-Jahren vgl. IMF, Annual Report, Washington DC.

⁵⁹² Teil I, A, B und D und Teil II der Ministererklärung vom 20.9.1986.

⁵⁹³ Beschluss der Minister über Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder vom 15.12.1993, Ziff. 1 und Ziff. 2(iii), veröffentlicht in: WTO, The Legal Texts, S. 440 f.

staaten ein. Ferner verlangten die Länder der Dritten Welt die Beibehaltung der Präferenzierungsmöglichkeiten. Schließlich wehrten sie sich gegen einen selektiven Einsatz der Schutzklausel und gegen sogenannte «freiwillige» Selbstbeschränkungsabkommen. Die Industrieländer wiederum konzentrierten ihre Anstrengungen auf die Liberalisierung der Produktbereiche mit hoher Wertschöpfung (Maschinen, Geräte und chemische Produkte) und sprachen sich im Handel mit den Entwicklungsländern für eine je nach Entwicklungsstand differenzierte Bevorzugung aus.

Beim Abschluss der Uruguay-Runde gab der Delegierte Mexikos im Namen der lateinamerikanischen Länder, der Delegierte Ägyptens im Namen der afrikanischen Staaten und der Delegierte Bangladeschs im Namen der wirtschaftlich ganz armen Länder ihrer Enttäuschung über die Verhandlungsergebnisse Ausdruck, die ihrer Ansicht nach für die Länder der Dritten Welt zu knapp ausgefallen waren. Die getroffenen Vereinbarungen seien daher nicht als Endergebnis, sondern als Teilresultat künftiger Bemühungen und Verhandlungen zu verstehen.⁵⁹⁴ **678**

7.2 Die heute geltenden Sonderbestimmungen

Der erste Abschnitt zeigt die Sonderstellung der wirtschaftlich weniger entwickelten Länder aufgrund des Präferenzbeschlusses und der Ermächtigungsklausel. Anschließend folgen die Sonderbestimmungen in den Verträgen GATT, GATS und TRIPS. **679**

7.2.1 Die Präferenzierung

Die **völkerrechtlichen Grundlagen** der den Entwicklungsländern gewährten **Präferenzen** sind der GATT-Beschluss über das Allgemeine Präferenzsystem vom 25. Juni 1971⁵⁹⁵ und die Ermächtigungsklausel vom 28. November 1979,⁵⁹⁶ ergänzt durch das Abkommen vom 13. April 1988 über das Globale Präferenzsystem (in Kraft getreten am 1.1.1996), in dem sich 48 Länder der «Gruppe der 77» an der UNCTAD-Konferenz in Belgrad gegenseitig Präferenzen zusichern.⁵⁹⁷ **680**

Der **Beschluss über das Allgemeine Präferenzsystem von 1971** erlaubt den Industriestaaten, Ursprungsprodukte aus Drittweltstaaten oder deren Integrations-

⁵⁹⁴ Über die Stellungnahmen der einzelnen Länder vgl. *J. Croome* (1995), S. 242 f., 252 f. und 369 ff.

⁵⁹⁵ BISD, 188/24 ff.

⁵⁹⁶ Entscheidung der Vertragsparteien des GATT über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer («Ermächtigungsklausel» bzw. «Enabling Clause») vom 28.11.1979, GATT (1980), BISD 26th S, S. 203 ff.

⁵⁹⁷ Agreement on the Global System of Trade Preferences Among Developing Countries (GSTP), https://unctad.org/system/files/official-document/ditcmisc57_en.pdf (27.4.2024).

räumen zollmäßig günstiger zu behandeln als Erzeugnisse aus anderen Märkten. Die Präferenzierung soll den Handel der begünstigten Partner fördern, beruht nicht auf Gegenseitigkeit und darf für die übrigen Staaten keine zusätzlichen Handelshemmnisse darstellen. Die mit diesem Beschluss gewährte Ausnahme von der Meistbegünstigung galt vorerst für eine Zeitspanne von zehn Jahren. Die Befristung wurde durch die Ermächtigungsklausel von 1979 aufgehoben.⁵⁹⁸

682 Ziff. 1 der **Ermächtigungsklausel von 1979** hält fest, dass die Vertragsparteien des GATT, ungeachtet des Meistbegünstigungsprinzips, «den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren» dürfen, ohne diese Vorteile anderen Vertragsparteien weitergeben zu müssen. Die Ermächtigungsklausel findet gemäß Ziff. 2 Anwendung auf:

«(a) präferenzielle Zollbehandlungen seitens der entwickelten Vertragsparteien für Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern gemäß dem System der Allgemeinen Präferenzen;

(b) differenzierte und günstigere Behandlung in Bezug auf die Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens betreffend nichttarifäre Maßnahmen [...];

(c) regionale oder weltweite Vereinbarungen, die weniger entwickelte Vertragsparteien zum gegenseitigen Abbau oder zur gegenseitigen Beseitigung von Zöllen und [...] zum gegenseitigen Abbau oder zur gegenseitigen Beseitigung nichttarifärer Maßnahmen auf Erzeugnissen, die diese weniger entwickelten Länder voneinander einführen, schließen;

(d) besondere Behandlung zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder unter den Entwicklungsländern im Rahmen allgemeiner oder spezifischer Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer.»

683 Die in der Ermächtigungsklausel vorgesehene differenzierte und günstigere Behandlung der Entwicklungsländer und Integrationsräume ist nach Ziff. 3 der Klausel so zu gestalten, dass daraus für Drittstaaten keine Handelshemmnisse erwachsen sowie der weitere Zollabbau nicht behindert und den Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen der begünstigten Länder «in positiver Weise» Rechnung getragen wird. Die vorgesehenen Maßnahmen sind dem GATT- bzw. dem WTO-Sekretariat zu melden. Interessierten Drittstaaten ist das Recht auf Konsultationen einzuräumen. Ziff. 5 hält fest, dass die Industriestaaten für die erteilten Präferenzen von den begünstigten Staaten keine Gegenleistungen erwarten.

684 Auf der Grundlage der Ziff. 2(a) und (b) haben die meisten Industriestaaten Präferenzgesetze erlassen. Dabei ist zwischen der allgemeinen und der selektiven oder graduellen Präferenzierung zu unterscheiden. Die allgemeine Präferenzierung besteht darin, sämtliche Ursprungsprodukte aus den Entwicklungsländern als zollfrei zu erklären. Die Beschlüsse sind in der Regel zeitlich beschränkt, werden alle fünf oder zehn Jahre erneuert und enthalten eine Schutzklausel für sensible Produkte. Der **allgemeinen Präferenzierung bedienen sich vorwiegend die kleineren Staaten**.⁵⁹⁹ Im Gegensatz zur allgemeinen Präferenzierung macht

⁵⁹⁸ Gemäß Ziff. 2(a) der Ermächtigungsklausel.

⁵⁹⁹ Vgl. z.B. das Zollpräferenzabkommen der Schweiz, in: SR 632.91.

die selektive oder graduelle Präferenzierung die Höhe der gewährten Präferenzspanne vom Entwicklungsstand des begünstigten Landes abhängig. Die Präferenzen werden vorübergehend und nach Maßgabe des Bedarfs zugesprochen und schrittweise entzogen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. So hat beispielsweise die EU gemäß ihrer Präferenzen-Neuordnung (EU) Nr. 978/2012 die Anzahl der präferenzberechtigten Entwicklungsländer ab 2014 von 186 auf 89 Länder reduziert.⁶⁰⁰

Selektive oder graduelle Präferenzen gewähren vor allem die marktmächtigen Handelspartner **EU und USA**. **685**

Ziff. 2(c) der Ermächtigungsklausel hält fest, dass die Entwicklungsländer auch unter sich Präferenzen in Abweichung von der Meistbegünstigung gewähren dürfen, wenn sie im Sinne des Art. XXIV GATT regionale oder weltweite Integrationsräume schaffen oder solchen beitreten. **686**

Ziff. 2(d) der Ermächtigungsklausel schließlich räumt den «am wenigsten entwickelten Ländern unter den Entwicklungsländern» eine Sonderstellung ein: Sie sind, wie die Ausführungen über die Zusatzabkommen zeigen werden, fast ausnahmslos von allen WTO-Verpflichtungen ausgenommen.⁶⁰¹ **687**

Wurden lange Zeit die Entwicklungs- und Kooperationsabkommen der Industriestaaten mit Entwicklungsländern auf Art. XXIV GATT, Teil IV des GATT und die Ermächtigungsklausel gestützt, so kamen mit der Zeit immer größere Zweifel auf, ob diese Rechtsgrundlagen ausreichend bzw. systemkonform waren.⁶⁰² Besonders deutlich wurde die diesbezügliche Kritik im Zuge der Überprüfung des Lomé-Abkommens zwischen der EWG und den AKP-Staaten deutlich. In dem **Panel-Bericht «EC-Tariff Treatment on Imports of Citrus Products from Certain Countries in the Mediterranean Region»**⁶⁰³ wurde Folgendes festgestellt:

«The Panel considered that Article XXIV and Part IV constituted distinct sets of rights and obligations and that measures taken under one could not be covered by the other.

As these agreements had been presented under the specific provisions of Article XXIV, then whatever the general impact of Part IV and the Enabling Clause on the GATT as a whole, the agreements would in any event need to conform to the precise criteria of Article XXIV. The Panel therefore did not consider Part IV and the Enabling Clause as being relevant and therefore did not consider it any further.»

Damit zeichnete sich folgendes Bild ab:

Die **Süd-Süd-Kooperation** kann weiterhin auf die **Enabling Clause** gestützt werden (und auf dieser Grundlage ist also eine Sonderschiene für regionale Inte-

⁶⁰⁰ Die Reduktion der Präferenzen erfolgte teils aufgrund gestiegener Einkommen, teils in Folge von Zollvergünstigungen im Rahmen regionaler Handelsabkommen. Zur aktuellen Präferenzenordnung vgl. *P. Hilpold* (2003); *R. Senti* (2013), S. 204 ff.; *P. Hilpold* (2019).

⁶⁰¹ Vgl. Rz. 682, 1088 ff.

⁶⁰² Vgl. *P. Hilpold* (2019), S. 51 ff.

⁶⁰³ 1985, vom Rat nicht angenommen.

grationsinitiativen begründet worden). **Nord-Süd-Integrationsabkommen** mit entwicklungspolitischer Zielsetzung – ein Bereich, in welchem die EU weltweit eine Vorreiterrolle eingenommen hat – sind hingegen **davon ausgenommen**. Diese müssen den erhöhten Ansprüchen des Art. XXIV GATT (bzw. des Art. V GATS) genügen. Diese Situation ist freilich konzeptionell und vom Ergebnis her unbefriedigend. Der Entwicklungszielsetzung dieser Abkommen wurde damit nur ein ungenügender Stellenwert eingeräumt. Gleichzeitig wird in der Süd-Süd-Kooperation eine Präferenzierung gewährt, die angesichts der Wirtschaftskraft zumindest einzelner der beteiligten Staaten nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Insgesamt wäre dieses zweigleisige System somit wohl zu überprüfen.⁶⁰⁴

690 In der Folge wurde die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Staaten sukzessive über sog. **Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs)** neu gefasst, die Art. XXIV entsprechen und damit grundsätzlich auf reziproken Leistungs- und Erfüllungsstrukturen beruhen. Die im Rahmen des Cotonou-Regimes geschlossenen Abkommen weisen zwar fördernde Charaktereigenschaften auf, doch sind diese weit schwächer ausgestaltet als jene des Vorgängerregimes im Lomé-System.

691 **Unilaterale Förderungen** bleiben nach wie vor nach **Maßgabe des «Allgemeinen Präferenzsystems» möglich**, das wiederum seine Grundlage in Teil IV des GATT und nachfolgend in der Ermächtigungsklausel findet.

692 Das am 1. Januar 1996 in Kraft getretene **Globale Präferenzsystem der «Gruppe der 77»**⁶⁰⁵ geht auf die **UNCTAD 1988** in Belgrad zurück und erfasst 48 Länder. Das Abkommen, zusammen mit den Länderlisten, wurde dem GATT auf der Basis der Ermächtigungsklausel notifiziert. Gegenstand der Listen sind die Zölle, die zollähnlichen Abgaben, die nichttarifären Handelshemmnisse sowie die allgemeinen und sektoralen Handelsbestimmungen. Das Abkommen unterzeichneten vor allem die Länder Lateinamerikas, viele afrikanische und arabische Staaten sowie die handelsmäßig wichtigen Staaten Asiens.⁶⁰⁶

693 Länder und Ländergruppen mit handelspolitischer Macht wie die USA und die EU setzen die Präferenzen nicht selten als handelspolitisches Instrument mit anderweitiger Zweckbestimmung ein. Höhere Präferenzen werden gewährt, wenn das begünstigte Land Programme zur Bekämpfung der Drogenproduktion und des Drogenhandels unterhält oder eine wirksame Umweltschutzpolitik betreibt. Ein Abbau der Präferenzen erfolgt, wenn ein Land Sklavenarbeit, Drogenhandel und Geldwäscherei zulässt oder wenn Produkte aus Strafanstalten auf den Markt gelangen.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission, *Second Submission on Regional Trade Agreements «Clarification and Improvement to GATT Art. XXIV Provisions»* v. 26.4.2005, S. 5.

⁶⁰⁵ https://unctad.org/system/files/official-document/ditcmisc57_en.pdf (April 2024).

⁶⁰⁶ Die Liste der gegenwärtig (Frühjahr 2024) 42 teilnehmenden Länder findet sich unter <https://unctad.org/topic/trade-agreements/global-system-of-trade-preferences> (April 2024).

⁶⁰⁷ Vgl. EG-Verordnung Nr. 1256/96, in: EG, ABI. L 160/1 vom 29.6.1996.

Die Frage nach den Welthandelsanteilen der präferenzierten Güter fällt je nach Messmethode unterschiedlich aus.⁶⁰⁸ Unter Berücksichtigung, dass Erdöl und Erdölprodukte sowie Textilien und Agrarprodukte nicht präferenziert werden (die Industriestaaten nehmen in der Regel die sogenannten «sensiblen» Produkte aus), entfallen in den Industriestaaten schätzungsweise zwischen 1,5 und 3 Prozent der gesamten Importwerte der gewerblichen und industriellen Güter auf zollbegünstigte Erzeugnisse. Aus der Sicht der Industriestaaten ist somit der Anteil der präferenzierten Importe bescheiden. Demgegenüber beträgt der präferenzierte Exportanteil der Dritten Welt je nach Land bis zu 70 Prozent ihrer totalen Exporte und macht damit einen nicht zu unterschätzenden Handelsanteil aus.⁶⁰⁹ **694**

7.2.2 Die Sonderbestimmungen im GATT

Die GATT-Sonderbestimmungen zugunsten der Entwicklungsländer finden sich im Entwicklungsartikel XVIII GATT, in Teil IV GATT sowie in den Zusatzabkommen des GATT. **695**

7.2.2.1 Art. XVIII GATT: Entwicklungsartikel

Art. XVIII GATT geht auf die Session 1954/55 zurück und trat in der heutigen Form am 7. Oktober 1957 in Kraft.⁶¹⁰ Im Jahr 1979 beschlossen die VERTRAGSPARTEIEN, Art. XVIII, Abschn. A und C, in dem Sinne zu ergänzen, dass unter außergewöhnlichen Umständen bei der Durchführung von Wirtschaftsentwicklungsprogrammen von den bisherigen Vorschriften abgewichen werden darf.⁶¹¹ **696**

Art. XVIII GATT besteht aus einer Präambel und den Abschnitten A bis D. **697** In Ziff. 1 der Präambel anerkennen die Vertragsparteien, «dass sich die Ziele dieses Abkommens leichter durch eine fortschreitende Entwicklung ihrer Wirtschaft erreichen lassen und dass dies insbesondere für die Vertragsparteien gilt, deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet». Die gewählte Formulierung «in den Anfangs-

⁶⁰⁸ Die Fachliteratur unterscheidet zwischen «Zolllinienmethode» (Anteil der präferenzierten Zolllinien zu Zolllinien total), «Handelswertmethode» (Verhältnis zwischen präferenziertem und totalen Handelswert) und «Präferenzenwertmethode» (Verhältnis des Zollaussfalls zu den totalen Zolleinnahmen). Zu den Rechenmethoden und Rechenergebnissen vgl. R. Senti (2013), Regionale Freihandelsabkommen, Berlin und Zürich, S. 208 f.

⁶⁰⁹ Vgl. USDA (2005), US Department of Agriculture, Economic Research Report Number 6, in: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=46035> (März 2017); WTO, Annual Report und International trade statistics, Genf b

⁶¹⁰ Die Berichte der vorbereitenden Arbeitsgruppe finden sich in: GATT (1955), BISD 3rd S, S. 170 ff., 205 f. unbd 215.

⁶¹¹ Entscheid über Schutzmaßnahmen zu Entwicklungszwecken vom 28.11.1979 (Safeguard Action for Development Purposes), Rz. 682 ff.; BISD 26th S, S. 209 f.

stadien der Entwicklung» bezieht sich gemäß Anmerkungen und ergänzenden Bestimmungen zu Art. XVIII GATT «nicht nur auf Vertragsparteien, die ihre wirtschaftliche Entwicklung gerade erst begonnen haben, sondern auch auf Vertragsparteien, die ihre Wirtschaft industrialisieren, um eine übermäßige Abhängigkeit von der Grundstoffproduktion zu beseitigen».⁶¹² Ziff. 2 und 3 der Präambel ermächtigen die Vertragsparteien, unter besonderen Umständen Schutzmaßnahmen zur «Hebung des allgemeinen Lebensstandards ihrer Bevölkerung» zu treffen. Soweit diese Maßnahmen die Erreichung der gesteckten Ziele erleichtern, seien sie gerechtfertigt. Die Ziff. 4 bis 6 der Präambel unterscheiden zwischen Ländern, deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt, und Ländern, die sich wirtschaftlich entwickeln. Je nachdem gelten die Abschnitte A, B und C oder D. Art. XVIII GATT kann gemäß Ziff. 5 auch von den wirtschaftlich schwachen Rohstoffländern in Anspruch genommen werden, wenn sie von starken Exporterlöseinbußen betroffen sind.

- 698** Abschnitt A des Art. XVIII GATT erlaubt den Drittweltstaaten und den besonders auf Rohstoffe ausgerichteten Ländern mit starken Exporterlöseinbußen, die in den Listen gebundenen Zölle zu ändern oder zurückzunehmen, wenn dies der «Errichtung eines bestimmten Wirtschaftszweigs zur Hebung des allgemeinen Lebensstandards ihrer Bevölkerung» dient. Die VERTRAGSPARTEIEN sind bei Listenänderungen zu benachrichtigen. Das Einholen einer Genehmigung ist nicht erforderlich (im Gegensatz zu Art. XXVIII:4 GATT, gemäß dem auch Listenänderungen unter besonderen Umständen der Zustimmung durch die VERTRAGSPARTEIEN bedürfen). Listenänderungen verlangen Kompensationsverhandlungen mit den betroffenen Vertragsparteien. Führen die Verhandlungen zu keiner Einigung, «kann» (eine «Muss»-Vorschrift besteht nicht) die Vertragspartei, die das Zugeständnis ändern oder zurücknehmen will, die Angelegenheit den VERTRAGSPARTEIEN zur Prüfung vorlegen. Kommen die VERTRAGSPARTEIEN zum Schluss, dass die angebotenen Ausgleichsmaßnahmen angemessen sind, ist die antragstellende Vertragspartei ermächtigt, die Liste zu ändern und die ausgleichende Regelung in Kraft zu setzen. Erachten hingegen die VERTRAGSPARTEIEN das Ausgleichsangebot als nicht ausreichend, haben die von der Listenänderung betroffenen Parteien das Recht, Gegenmaßnahmen in Form von gleichwertigen Listenänderungen vorzunehmen.

- 699** In Abschn. B des Art. XVIII GATT anerkennen die Vertragsparteien, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Ländern mit einem niedrigen Lebensstandard oder einer Wirtschaft im Aufbau zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten führen kann. Diesen Ländern wird erlaubt, zum Schutz ihrer Finanzen und zur Sicherung angemessener Währungsreserven mengen- und wertmäßige Importrestriktionen zu ergreifen. Damit werden die in Art. XII GATT allen Vertragsparteien gewährten Ausnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz explizit für die Entwicklungsländer

⁶¹² Anmerkungen und ergänzende Bestimmungen zu Art. XVIII.1 und 4.

wiederholt.⁶¹³ Die Übernahme der zahlungsbilanzbezogenen Restriktionen von Art. XII GATT in den Entwicklungsartikel XVIII GATT erfolgte, weil die Entwicklungsländer chronisch unter Zahlungsbilanzdefiziten litten und Art. XII GATT wiederholt anriefen.⁶¹⁴ In der folgenden Übersicht 15 werden einige wichtige Bestimmungen der Art. XII und XVIII B GATT einander gegenübergestellt.

Übersicht 15: Die Gegenüberstellung von Art. XII und XVIII:B GATT

	Art. XII	Art. XVIII:B
Erwähnung des Entwicklungsstands der Vertragspartei		4(b) und 8
Grundsätzliche Erlaubnis zum Ergreifen von Importrestriktionen zum Schutz der finanziellen Lage und zum Schutz der Zahlungsbilanz	1	9
Vorbehalte	2(a)	9(a) und (b)
Wieder-Abbau der getroffenen Restriktionen	2(b)	11,2. Satz
Produktweise Differenzierungsmöglichkeit	3(b)	10, 1. Satz
Unnötige Schädigung, Mindestimporte, Schutz des geistigen Eigentums	3(c)	10, 2. Satz ff.
Binnenwirtschaftspolitik	3(a) und (d)	11, 1. Satz
Überprüfung und Konsultation	4(a) und (d)	12(a) bis (d) und (f)
Erlaubte Gegenmaßnahmen	4(d)	12(c)
Rücktrittsmöglichkeit		12(e)

Quelle: In Anlehnung an die Tabelle in: *GATT* (1994), Analytical Index, Genf, S. 346.

In Art. XVIII:8 GATT anerkennen die Vertragsparteien – im Gegensatz zu Art. XII GATT – dass die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Entwicklungsländer die direkte Folge ihrer «Bemühungen zur Ausweitung ihrer Inlandmärkte sowie aus der mangelnden Stabilität ihrer Austauschverhältnisse im Außenhandel» sein können. Diese Erkenntnis mag seinerzeit politisch opportun gewesen sein, materiellrechtlich bringt sie wenig. Das Kernstück des Abschnitt B ist Ziff. 9, wonach die wirtschaftlich schwachen Länder unter bestimmten Voraussetzungen «zum Schutz ihrer finanziellen Lage gegenüber dem Ausland und zur Sicherung angemessener Reserven für die Durchführung ihres wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms» die Menge oder den Wert ihrer Einfuhr beschränken dürfen.

700

⁶¹³ Eine Änderung, die in diesem Zusammenhang immer wieder erwähnt wird, ergibt sich aus dem Vergleich zwischen Art. XII.2(a) und XVIII:9(a) GATT. In Art. XII GATT ist die Rede von «unmittelbar drohender Gefahr», während Art. XVIII GATT allein von der «drohenden Gefahr» spricht. Vgl. dazu GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 465 ff.

⁶¹⁴ Vgl. GATT (1994), Analytical Index, Genf, S. 337 ff.

- 701** Die Ziff. 10 und 11 des Art. XVIII Abschn. B GATT erlauben die produktweise Differenzierung der Einfuhrbeschränkungen, um auf diese Weise «der Einfuhr von Waren den Vorrang zu geben, die für ihr wirtschaftliches Entwicklungsprogramm besonders wichtig sind». Für das Ergreifen von Importrestriktionen gilt: Die Importquoten sind so anzuwenden, dass sie eine unnötige Schädigung der Handels- und Wirtschaftsinteressen anderer Vertragsparteien vermeiden und die Einfuhr von Waren in handelsüblichen Mindestmengen nicht in «unbilliger Weise» verhindern. Der Begriff «unbillig» besagt, dass jene Maßnahme zu wählen ist, die dem Handelspartner den geringsten Schaden zufügt und am wenigsten GATT-widrig ist. Weiter sind die getroffenen Importrestriktionen wieder aufzuheben, wenn die wirtschaftliche Lage des Landes sie nicht mehr rechtfertigt. Eher fragwürdig ist in diesem Zusammenhang die vertragliche Bestimmung, dass die Vertragsparteien nicht verpflichtet sind, Beschränkungen aufzuheben oder zu ändern, «wenn eine Änderung ihres wirtschaftlichen Entwicklungsprogramms die [...] Beschränkungen unnötig (macht)» (Ziff. 11, letzter Satz).
- 702** Ergreift oder verschärft eine Vertragspartei ihre Importrestriktionen, hat sie mit den VERTRAGSPARTEIEN Konsultationen über die Zahlungsbilanzschwierigkeiten, die AbhilfeMaßnahmen und die etwaigen Auswirkungen dieser Beschränkungen zu führen. Kommen die VERTRAGSPARTEIEN zum Schluss, die Beschränkungen seien GATT-widrig, können sie gemäß Art. XVIII.12(c)(i) GATT der Vertragspartei raten, die Beschränkungen in geeigneter Weise zu ändern. Sind sie der Meinung, der Verstoß sei «schwerwiegend», sprechen sie die «Empfehlung» aus, die kritisierten Maßnahmen aufzuheben oder zu ändern. Kommt die angesprochene Partei dieser Empfehlung nicht nach, kann eine geschädigte Vertragspartei nach Art. XVIII.12(c)(ii) und (d) GATT von ihren Zugeständnissen entbunden werden. Beeinträchtigt die Rücknahme von Verpflichtungen das Entwicklungsprogramm eines Landes, hat dieses nach Ziff. 12(e) das Recht, innerhalb von 60 Tagen nach der schriftlichen Kündigung vom GATT- bzw. WTO-Vertrag zurückzutreten (Ziff. 12(e)).⁶¹⁵
- 703** Gemäß Abschn. C des Art. XVIII GATT sind die Entwicklungsländer berechtigt, auch Schutzmaßnahmen anderer Art als Listenänderungen (Abschn. A) und zahlungsbilanzbedingte Restriktionen (Abschn. B) zu ergreifen. Im Unterschied zu den ersten beiden Abschnitten des Art. XVIII GATT müssen in einem solchen Fall die VERTRAGSPARTEIEN zustimmen. Art. XVIII.14 GATT hält fest:

⁶¹⁵ Die Bezeichnung «Empfehlung» ist nach GATT-Recht verpflichtend, denn nach Art. XVIII:12(c)ii GATT erteilen die VERTRAGSPARTEIEN «entsprechende Empfehlungen, um sicherzustellen, dass [...]». Folgt eine Vertragspartei den Empfehlungen der VERTRAGSPARTEIEN nicht, hat sie Gegenmaßnahmen in Form der Aussetzung von Vertragsverpflichtungen durch andere Parteien zu gewärtigen. Vgl. dazu die Diskussion über die Verbindlichkeit der Empfehlung im Bereich der WTO-Streit-schlichtung, Rz. 344 ff.

«Die betreffende Vertragspartei notifiziert den VERTRAGSPARTEIEN die besonderen Schwierigkeiten, denen sie bei der Verwirklichung des in Absatz 13 genannten Ziels (staatliche Förderung eines Wirtschaftszweigs zur Hebung des allgemeinen Lebensstandards der Bevölkerung) begegnet, und gibt an, welche die Einfuhr berührende Maßnahme sie zur Behebung dieser Schwierigkeiten einzuführen beabsichtigt.»

Handelt es sich bei den betroffenen Produkten um Nicht-Listenprodukte, entscheiden die VERTRAGSPARTEIEN – nach Konsultationen mit dem antragstellenden Vertragspartner – über die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen. Kommt es innerhalb von dreißig Tagen nach der Notifikation zu keiner Konsultationsaufforderung durch die VERTRAGSPARTEIEN oder stimmen die VERTRAGSPARTEIEN den unterbreiteten Maßnahmen innerhalb von neunzig Tagen nicht zu, darf die antragstellende Vertragspartei die Maßnahmen einleiten. Den betroffenen Handelspartnern steht das Recht zu, über die Aussetzung gleichwertiger Zugeständnisse Gegenmaßnahmen zu ergreifen. **704**

Bezieht sich die Maßnahme auf ein Listenprodukt, ist die beantragende Vertragspartei gemäß Art. XVIII.18 GATT verpflichtet, mit allen Vertragsparteien, mit denen die ursprünglichen Zugeständnisse vereinbart worden sind oder die ein wesentliches Interesse an diesen Zugeständnissen haben, Konsultationen zu führen. Die VERTRAGSPARTEIEN werden den Maßnahmen zustimmen, wenn nach ihrer Auffassung das in Abs. 18 genannte Ziel durch Maßnahmen, die mit den anderen Bestimmungen dieses Abkommens vereinbar sind, nicht erreicht werden kann und wenn sie sich überzeugt haben, **705**

«(a) dass mit diesen Vertragsparteien bei den obengenannten Konsultationen eine Einigung erzielt worden ist, oder

(b) [...] dass die Vertragspartei, die diesen Abschnitt in Anspruch nimmt, sich in jeder zumutbaren Weise bemüht hat, eine Einigung herbeizuführen, und dass die Interessen anderer Vertragsparteien hinreichend gewahrt sind.»

Das Anrufen des Abschn. C des Art. XVIII GATT berechtigt nicht, von den Artikeln I (Meistbegünstigung), II (Listen der Zugeständnisse), VIII (Gebühren und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr und Ausfuhr) und XIII:2(d) GATT (nichtdiskriminierende Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen) abzuweichen. **706**

Abschnitt D des Art. XVIII GATT richtet sich an die Vertragsparteien, die nicht unter Ziff. 4(b) des betreffenden Artikels fallen, deren Wirtschaft einen höheren Lebensstandard zulässt und die sich nicht in den Anfangsstadien der Entwicklung befinden. Nach heutiger Terminologie handelt es sich bei diesen Vertragsparteien um die sogenannten Schwellenländer wie beispielsweise die lateinamerikanischen Staaten Argentinien, Brasilien und Mexiko sowie die ostasiatischen Länder Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand. Diese Länder dürfen von den GATT-Bestimmungen abweichen und Schutzmaßnahmen in Form von mengen- und wertmäßigen Importrestriktionen treffen, wenn die VERTRAGSPARTEIEN zustimmen. Die VERTRAGSPARTEIEN führen mit dem an **707**

tragstellenden Land Konsultationen und lassen sich in ihrem Beschluss von den in Abschnitt C niedergelegten Erwägungen leiten.

- 708** In der Entscheidung über Schutzmaßnahmen zu Entwicklungszwecken vom 28. November 1979 anerkennen die VERTRAGSPARTEIEN, dass eine zögerliche Durchführung von Schutzmaßnahmen zu Schwierigkeiten bei der Verwirklichung von Entwicklungsprogrammen in Entwicklungsländer führen kann. Sie beschließen daher, dass Maßnahmen, die unter die Abschnitte A und C des Art. XVIII GATT fallen, beschleunigt, d.h. nach der Notifizierung unverzüglich eingeführt werden dürfen. Dieses Zugeständnis entbindet die Vertragsparteien nicht von den übrigen Verpflichtungen des Art. XVIII GATT.

7.2.2.2 Teil IV GATT: Handel und Entwicklung

- 709** Der **vierte Teil des GATT über «Handel und Entwicklung»** besteht aus **drei Artikeln**: In **Art. XXXVI** GATT bestätigen die Vertragsparteien, dass die Verwirklichung der GATT-Ziele für die weniger entwickelten Vertragsparteien besonders dringend ist und die Ausfuhrerlöse für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Staaten von lebenswichtiger Bedeutung sein können. Gleichzeitig weisen sie auf die große Kluft zwischen den Industriestaaten und den Nicht-Industriestaaten hin. Mit dieser (nicht sehr originellen) Erkenntnis kommen die Vertragsparteien in **Art. XXXVI.3** GATT zum Schluss, es müssten konstruktive Anstrengungen unternommen werden, «um sicherzustellen, dass die weniger entwickelten Vertragsparteien entsprechend den Bedürfnissen ihrer wirtschaftlichen Entwicklung am Wachstum des Welthandels teilhaben». Die folgenden Abschnitte fordern für die Entwicklungsländer einen «verstärkten Zugang zu den Märkten zu günstigen Bedingungen» sowie eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den VERTRAGSPARTEIEN und den internationalen Kreditinstitutionen. Alle diese Feststellungen münden in Ziff. 9 in den (einzigen) konkreten Vorschlag, beim Abbau oder bei der Beseitigung von Zöllen und sonstigen Handelsschranken auf Produkten aus den Entwicklungsländern auf Gegenleistungen zu verzichten (im Gegensatz zu **Art. XXVIII^{bis}** GATT, der Verhandlungen auf «der Grundlage der Gegenseitigkeit» fordert). Dieser Vorschlag ist mit dem Beschluss über das Allgemeine Präferenzsystem von 1971 und die Ermächtigungsklausel von 1979 verwirklicht worden.

- 710** **Art. XXXVII** GATT ist mit dem vielversprechenden Titel «Verpflichtungen» («Commitments») überschrieben und enthält einen Katalog von Bestimmungen, die «im größtmöglichen Umfang, d.h., soweit nicht zwingende Gründe einschließlich Rechtsgründen dem entgegenstehen», eingesetzt werden sollen. Die Industriestaaten werden aufgefordert, von einer unangemessenen Zolleskalation abzuheben sowie die Zölle, die nichttarifären Handelshemmnisse und die Steuern nicht zulasten der Entwicklungsländer anzuheben. Zudem soll die Handelsspanne beim Wiederverkauf von Produkten aus Ländern der Dritten Welt so niedrig als möglich gehalten werden. Auch die Nicht-Industrieländer sind aufgefordert, sich ge-

gegenseitig Handelserleichterungen zu gewähren. Für den Fall einer Verletzung dieser «Verpflichtungen» sieht Art. XXXVII.2 GATT die Möglichkeit von Konsultationen vor.

Art. XXXVIII GATT schließt mit einer allgemein gehaltenen Aufzählung von gemeinsamen Maßnahmen, welche die Vertragsparteien zugunsten der Entwicklungsländer treffen sollen. Erneut geht es um die Verbesserung der Zugangsbedingungen zu den Weltmärkten und die Stabilisierung der Absatzmärkte für Grundstoffe. Weiter ist die Rede von einer «geeigneten Zusammenarbeit» in der Handels- und Entwicklungspolitik mit den Vereinten Nationen und insbesondere mit den Institutionen, die der UNCTAD nahestehen. In Art. XXXVIII.2(c) GATT werden die Vertragsparteien aufgefordert, bei der Analyse «der Entwicklungspläne und -politik der einzelnen weniger entwickelten Vertragsparteien sowie der Prüfung des Verhältnisses zwischen Handel und Hilfe mit dem Ziel mit[zu]wirken, konkrete Maßnahmen zur stärkeren Entwicklung eines Exportpotentials und zum erleichterten Zugang der Erzeugnisse der auf diese Weise entwickelten Wirtschaftszweige zu den Ausfuhrmärkten zu erarbeiten [...]».

Die materiellrechtlichen Bestimmungen des Teils IV des GATT sind eher dürftig, widerspiegeln aber das Stimmungsbild der damaligen Diskussion, die in den folgenden Jahren zur Regelung der Präferenzen und zur Einigung über die Ermächtigungsklausel führte.

7.2.2.3 Die Sonderbestimmungen in den Zusatzabkommen

Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Drittwelt-Sonderbestimmungen in den Zusatzabkommen des GATT.

Nach **Art. 15 des «Antidumpingabkommens»**⁶¹⁶ Abkommens wollen die WTO-Mitgliedstaaten bei der Erwägung von Antidumpingmaßnahmen «die spezifische Lage der Entwicklungsland-Mitglieder besonders in Betracht» ziehen. Vor der Anwendung von Antidumpingabgaben sind «die Möglichkeiten von konstruktiven Abhilfen» zu prüfen. Diese Empfehlung stammt aus der Tokio-Runde. Bis heute ist ihr keine große Bedeutung zugekommen, teils, weil vor der Uruguay-Runde die Entwicklungsländer dem Antidumpingabkommen fast ausnahmslos nicht beigetreten sind, teils, weil nach der Uruguay-Runde die Antidumping-Streitfälle zwischen den Industrie- und Nicht-Industrieländern äußerst selten waren.⁶¹⁷

Das **«Zollwertabkommen»**⁶¹⁸ erörtert in **Teil III** die «besondere und differenzierte Behandlung» der Entwicklungsländer. Art. 20 des Abkommens erlaubt

⁶¹⁶ «Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994» (anstelle des «Agreement on Interpretation and Application of Article VI, 1979» des GATT 1947).

⁶¹⁷ Vgl. die Zusammenstellungen der Antidumpingverfahren in den Berichten des Antidumpingkomitees in: GATT (jährlich). Vgl. DS379, China–USA 2009–2011 und DS383, Thailand–USA 2009–2010.

⁶¹⁸ «Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994» (anstelle des «Agreement on Implementation of Article VII, 1979» des GATT 1947).

den WTO-Entwicklungsländern, die dem Zollwertabkommen bisher nicht angehörten,⁶¹⁹ die Anwendung der neuen Vertragsverpflichtungen für drei bis fünf Jahre ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der WTO auszusetzen. Reichen die zugestandenem Übergangsfristen nicht aus, ist gemäß Anhang III eine Verlängerung «wohlwollend» zu prüfen. Zudem wird von den Industriestaaten erwartet, dass sie den Entwicklungsländern technische Hilfe in Form von Personalschulung, Durchführungsprogrammen und Informationsbeschaffung leisten. Schließlich dürfen nach Art. 4 des Abkommens die Entwicklungsländer bei der Berechnung des Zollwerts von dem in den Art. 1, 2, 3, 5 und 6 des Abkommens festgelegten Vorgehen abweichen. Wenn der effektive Preis der Ware selbst oder einer gleichen oder gleichartigen Ware nicht ermittelbar ist, gilt als Zollwert der im Einfuhrland erzielte Verkaufspreis unter entsprechender Berücksichtigung der Kosten und der Gewinnmarge, und nicht die Herstellkosten im Herkunftsland.⁶²⁰

716 Das «**Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen**»⁶²¹ enthält in Teil VIII, Art. 27.1 bis 15 detaillierte Bestimmungen über die «besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsland-Mitgliedern». Die beiden Grundelemente der Sonderregelung sind erstens die Anerkennung der spezifischen Bedeutung der Subventionen für die Wirtschaftsförderungsprogramme der Nicht-Industriestaaten und zweitens die gänzliche oder teilweise Befreiung der Entwicklungsländer vom Verbot der Exportsubventionen und der Subventionen auf inländischen gegenüber eingeführten Gütern. Vom Verbot der Exportsubventionen ganz befreit wurden die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder sowie die in Anhang VII des Abkommens aufgezählten Staaten Ägypten, Bolivien, Dominikanische Republik, Elfenbeinküste, Ghana, Guatemala, Guyana, Indien, Indonesien, Kamerun, Kenia, Kongo, Marokko, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Senegal, Sri Lanka und Zimbabwe, solange das jährliche Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern unter 1000 US\$ liegt. Den übrigen Entwicklungsländern wurde eine Übergangsfrist von acht Jahren ab dem Datum des Inkrafttretens der WTO, also bis zum Jahr 2003, eingeräumt. Während dieser Zeit hatten diese Länder das Recht, Exportsubventionen zur Verwirklichung ihrer Wirtschaftsprogramme zu gewähren. Das Verbot der Subventionierung von einheimischen gegenüber eingeführten Gütern wurde – im Gegensatz zum Verbot von Exportsubventionen – für die Entwicklungsländer nicht aufgehoben, sondern in der Anwendung zeitlich erstreckt. Für die wirtschaftlich schwächsten Staaten galt eine Übergangsfrist von acht Jahren und für die übrigen Entwicklungsländer eine Frist von fünf Jahren. Während dieser Zeit durften einheimische Erzeugnisse gegenüber Importprodukten gefördert werden. Verboten ist das Erhöhen der bestehen-

⁶¹⁹ Das betraf vor dem Inkrafttreten der WTO ca. 80 Länder; vgl. GATT (1995), BISD 40th S, S. 312.

⁶²⁰ Vgl. Rz. 900 ff.

⁶²¹ «Agreement on Subsidies and Countervailing Measures 1994» (anstelle des «Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT», 1979).

den Subventionen. Eine Verlängerung der Ausnahmefristen ist möglich, bedingt aber eine jährliche Überprüfung durch den Ausschuss für Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Erlangt ein Land die Ausfuhrwettbewerbsfähigkeit für ein Erzeugnis (d.h. einen Welthandelsanteil von wenigstens 3,25 Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Jahren), sind die Subventionen in den wirtschaftlich rückständigsten Entwicklungsländern in acht und in den übrigen Entwicklungsländern in zwei Jahren zu beseitigen. Die restlichen Bestimmungen des Teils VIII des Subventionsabkommens beziehen sich auf die Feststellung einer Schädigung durch Subventionen und auf die erlaubten Abhilfemaßnahmen unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der schwachen Wirtschaftslage der Entwicklungsländer.⁶²²

Im «**Abkommen über Schutzmaßnahmen**»⁶²³ erfahren die Entwicklungsländer nach Art. 9.1 insofern eine **Bevorzugung**, als gegen ihre Importmengen keine Schutzmaßnahmen ergriffen werden dürfen, wenn der Handelsanteil der betreffenden Ware 3 Prozent aller Importe im Einfuhrland nicht überschreitet oder die totalen Einfuhren aus mehreren Ländern mit einem Anteil von weniger als 3 Prozent zusammen unter 9 Prozent liegen. Art. 9.2 erlaubt den Nicht-Industriestaaten, die Dauer der Schutzmaßnahmen maximal von acht auf zehn Jahre zu verlängern und gegen Importprodukte, die nach dem Inkrafttreten der WTO bereits Gegenstand einer solche Maßnahme waren, erneut Schutzmaßnahmen einzuführen, «und zwar nach einer Frist, die der Hälfte jenes Zeitraums entspricht, in dem eine solche Maßnahme angewendet worden ist, vorausgesetzt, dass die Frist der Nichtanwendung mindestens zwei Jahre beträgt». Wichtiger als diese Prozent- und Fristenberechnungen, die mangels statistischer Unterlagen und durchführbarer Produktvergleiche ohnehin kaum möglich sind, ist die Bestimmung, dass die Schutzmaßnahmen nicht selektiv nach Ländern eingesetzt werden dürfen, sondern «ohne Rücksicht auf ihren Ursprung» anzuwenden sind.⁶²⁴

In der **Präambel** des «**Landwirtschaftsabkommens**»⁶²⁵ verpflichten sich die Vertragsparteien, «*bei der Durchführung ihrer Marktzutrittsverpflichtungen die besonderen Bedürfnisse und Bedingungen der Entwicklungsland-Mitglieder voll in Betracht [zu] ziehen, indem sie für eine weitergehende Verbesserung der Zutrittsmöglichkeiten und Zutrittsbedingungen für landwirtschaftliche Waren [...] sorgen*». Das Landwirtschaftsabkommen ist in der Folge so angelegt, dass die strukturelle Neuausrichtung des internationalen Agrarhandels zwar die Industriestaaten und die Nicht-Industriestaaten betrifft, für die Entwicklungsländer aber in der Regel **längere Übergangsfristen und geringere Abbauverpflichtungen** vorsieht. Die in der Uruguay-Runde beschlossene Liberalisierung ist in zehn statt in sechs Jahren durchzuführen. Anstelle eines Zollabbaus von durchschnittlich

⁶²² Vgl. WTO, Alphabetical directory, Legal texts, Notes 55 ff.

⁶²³ «Agreement on Safeguards», 1994.

⁶²⁴ Art. 2.2 des Abkommens über Schutzmaßnahmen.

⁶²⁵ «Agreement on Agriculture», 1994.

36 und mindestens 15 Prozent gilt für die Entwicklungsländer eine Zweidrittelverpflichtung von 24 und 10 Prozent. Die internen Stützungen waren statt um 20 um 10 Prozent zu ermäßigen, und an die Stelle der Subventionskürzung von wertmäßig 36 und mengenmäßig 21 Prozent trat ein Abbau von 24 und 14 Prozent. Zudem sind die wirtschaftlich ärmsten Länder von allen Verpflichtungen des Abkommens ausgenommen.

719 Im **SPS-A**⁶²⁶ gehen die Vertragspartner von der **Annahme** aus, die Anwendung der **gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen treffe die Entwicklungsländer besonders stark**. Diese Länder bedürften deshalb besonderer Unterstützung. Die technische Hilfe ist nach Art. 9 auf den Gebieten der Verarbeitungstechnologie, der Forschung und der Infrastruktur, einschließlich der Einrichtung nationaler Normensetzungsorgane, und in Form von Beratung, Krediten, Schenkungen und Zuschüssen zu leisten. Falls für die Erfüllung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften beträchtliche Investitionen notwendig sind, haben die Importländer eine entsprechende technische Hilfe zugunsten der wirtschaftlich schwachen Exportländer in Betracht zu ziehen, um auf diese Weise deren Marktzutritts-Chancen zu verbessern. Eine besondere und differenzierte Behandlung erfahren die am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer. Das Komitee ist nach Art. 11 ermächtigt, «solchen Ländern auf Verlangen bestimmte zeitlich begrenzte Ausnahmen von der Gesamtheit oder eines Teils der Verpflichtungen im Rahmen dieses Übereinkommens zu gewähren».

720 Das **TBT-A**⁶²⁷ bezweckt, über die Erhöhung der Transparenz, über die Vereinheitlichung der technischen Vorschriften und Normen sowie über die Zusammenarbeit mit bereits bestehenden internationalen Standardisierungsorganisationen einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Handelsbeziehungen zu leisten. Die Vertragsparteien halten in der Präambel des Abkommens fest, «dass für die Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung und Anwendung technischer Vorschriften und Normen und von Verfahren für die Konformitätsbewertung mit technischen Vorschriften und Normen besondere Schwierigkeiten auftreten können [...]». Art. 12 des Abkommens sichert den Entwicklungsländern insofern eine Sonderstellung zu, als bei der Ausarbeitung und Anwendung technischer Vorschriften, Normen und Verfahren ihre besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnisse zu berücksichtigen sind. Damit wird sichergestellt, dass solche technische Vorschriften, Normen und Verfahren «keine unnötigen Hemmnisse für die Ausfuhren von Entwicklungsland-Mitgliedern schaffen». Zudem sollen die Vertragspartnerstaaten den Entwicklungsländer technischen Beistand leisten und notfalls Ausnahmen von den Verpflichtungen aus diesem Abkommen zugestehen.

⁶²⁶ «Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures», 1994.

⁶²⁷ «Agreement on Technical Barriers to Trade», 1994 (TRIMS).

Nach Art. 2 des «**Abkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen**» (TRIMS)⁶²⁸ darf kein WTO-Mitglied Investitionsmaßnahmen anwenden, die dem Inländerprinzip (Art. III GATT) und den Bestimmungen über die Beseitigung der mengenmäßigen Handelsschranken (Art. XI GATT) zuwiderlaufen. Diese Grundausrichtung gilt auch für die Entwicklungsländer, sofern sie nicht nach Art. 4 TRIMS zeitlich befristete Ausnahmen aufgrund des Art. XVIII GATT (Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung), der Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT⁶²⁹ und der Erklärung betreffend Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen von 1979⁶³⁰ geltend machen können. Investitionsmaßnahmen, die beim Inkrafttreten der WTO am 1. Januar 1995 nicht abkommenskonform waren, mussten gemäß Art. 5 des Übereinkommens innerhalb 90 Tagen dem GATT-Rat gemeldet und im Verlauf der folgenden zwei Jahre beseitigt werden. Für die Entwicklungsländer galt anstelle von zwei Jahren eine Übergangsfrist von fünf Jahren und für die am wenigsten entwickelten Länder eine solche von sieben Jahren. Für Länder mit besonderen Schwierigkeiten sieht das Abkommen die Möglichkeit einer zeitlich unbegrenzten Fristverlängerung vor.

721

Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Zusatzabkommen, die vor allem auf die Bedürfnisse der Industriestaaten ausgerichtet sind und nur vereinzelt Ausnahmen zugunsten der Entwicklungsländer enthalten, bezieht sich das «**Abkommen über die Versandkontrolle**»⁶³¹ **ausschließlich auf Handelsfragen der Nicht-Industriestaaten**, auf Bedingungen, die in diesen Ländern bei der Exportkontrolle durch private Kontrollorgane einzuhalten sind: das Prinzip der Meistbegünstigung, das Inländerprinzip, die Beschränkung der Kontrolle auf das eigene Zollhoheitsgebiet, die Auskunftspflicht der Kontrollstellen, den vertraulichen Umgang mit den Kontrollergebnissen, die Vermeidung unnötiger zeitlicher Verzögerungen und die Bekanntgabe der Kontrollergebnisse innerhalb von fünf Tagen. Das Abkommen über die Versandkontrolle war nicht Gegenstand der Vorbereitung der Uruguay-Runde. Den Anstoß zu einer vertraglichen Regelung gab das GATT-Sekretariat im Jahr 1990, nachdem die Versandkontrolle durch private Firmen in Drittstaaten zu ständigen Spannungen in den Nord-Süd-Beziehungen sowie innerhalb der Exportländer geführt hatte. Die Entwicklungsländer waren selber an einer möglichst reibungslosen Exportkontrolle in ihren eigenen Ländern interessiert und stellten mit diesem Abkommen sicher, dass bei den Kontrollen ihre nationalen Gesetze eingehalten werden.⁶³²

722

⁶²⁸ «Agreement on Trade-Related Investment Measures», 1994.

⁶²⁹ Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen des GATT vom 15.4.1994 (in Ergänzung zu Art. XII GATT).

⁶³⁰ Erklärung betreffend Handelsmaßnahmen aus Zahlungsbilanzgründen vom 28.11.1979 (in Ergänzung zu Art. XII und XVIII:B GATT), BISD 26S/205-209.

⁶³¹ «Agreement on Preshipment Inspection», 1994 (PSI-Abkommen).

⁶³² Vgl. J. Croome (1995), S. 190 f.

723 Das **Abkommen über Ursprungsregeln**⁶³³ enthält im Vertragstext **keine Sonderbestimmungen** zugunsten von Entwicklungsländern. Von Bedeutung für die Entwicklungsländer ist hingegen die «Gemeinsame Erklärung in Bezug auf präferenzielle Ursprungsregeln», die dem Abkommen als Anhang II beigefügt ist. Den einzelnen WTO-M steht danach das Recht zu, in Ergänzung zu den der Dritten Welt gewährten tarifären und nichttarifären Handelspräferenzen auch präferenzielle Ursprungsregeln zu gewähren. Die Erklärung hält fest, dass die entsprechenden Verwaltungsvorschriften klar zu definieren und die Zolltarifnummern und Berechnungsmethoden transparent zu gestalten sind, die rechtlichen Unterlagen veröffentlicht werden, die Bestimmungen nicht rückwirkend zur Anwendung gelangen und die Vertraulichkeit der Informationen gewahrt wird.⁶³⁴

724 Das Hauptanliegen des «**Einfuhrlicenzen-Abkommens**» bzw. des «Abkommens über das Einfuhrlicenzenverfahren»⁶³⁵ ist, die mit Handelslicenzen verbundenen administrativen Umtriebe auf ein Minimum zu beschränken und so auszugestalten, dass sie nicht handelshemmend und nicht diskriminierend wirken. Nach Art. 1.2 des Einfuhrlicenzen-Abkommens sind «die Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung und die Finanz- und Handelsbedürfnisse der Entwicklungsländ-Mitglieder in Betracht zu ziehen». In Art. 3.5(j) des Abkommens werden die Vertragsparteien aufgefordert, bei der Lizenzenteilung jene Importeure besonders zu berücksichtigen, «die Waren mit Ursprung in Entwicklungsländ-Mitgliedern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Entwicklungsländ-Mitgliedern einführen».

7.2.3 Die Sonderbestimmungen im GATS

725 Vor der Eröffnung der Uruguay-Runde in Punta del Este am 14. September 1986 stellten sich mehrere **Entwicklungsländer gegen den Einbezug der Dienstleistungen** in die bevorstehende Handels-Runde.⁶³⁶ Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs werde die noch jungen Dienstleistungsbetriebe (Banken, Versicherungen und Transportunternehmen) in den Nicht-Industriestaaten aus dem Markt drängen.⁶³⁷ Der in Punta del Este getroffene Kompromiss bestand darin, den Dienstleistungshandel zwar nach Wunsch der USA in das Verhandlungsspektrum aufzunehmen, bei den Liberalisierungsbestrebungen aber den politischen Zielsetzungen einzelstaatlicher Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen.⁶³⁸

⁶³³ «Agreement on Rules of Origin», 1994.

⁶³⁴ Vgl. Rz. 904 ff.

⁶³⁵ «Agreement on Import Licensing Procedures», 1994.

⁶³⁶ Die sogenannten «Hardliner» waren: Ägypten, Argentinien, Brasilien, Indien, Jugoslawien, Kuba, Nicaragua, Nigeria, Peru und Tansania.

⁶³⁷ Über den Verlauf der Vorberatungen vgl. *J. Croome* (1995), S. 30 ff.

⁶³⁸ Vgl. Ministererklärung vom 20.9.1986, Teil II.

In der Präambel des GATS äußern die Vertragsparteien den Wunsch, ein multilaterales Regelwerk für den Handel mit Dienstleistungen zur «Förderung des Wirtschaftswachstums aller Handelspartner sowie der Weiterentwicklung der Entwicklungsländer zu schaffen». Über die Verbesserung ihrer Dienstleistungskapazität, Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit mögen die «Beteiligung der Entwicklungsländer am Handel mit Dienstleistungen und die Ausweitung ihrer Dienstleistungsausfuhren» gestärkt werden. Im Sinne der Ministererklärung von 1986 mündeten diese allgemein gehaltenen Hinweise in die Anerkennung der Tatsache, dass die Entwicklungsländer ermächtigt wurden, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen». Zudem sollen «schwerwiegende Probleme der am wenigsten entwickelten Länder eine besondere Berücksichtigung erfahren».

Bei der Durchsicht des GATS-Texts nach Sonderbestimmungen fällt auf, dass im GATS grundsätzlich alle Mitgliedstaaten, sowohl die Industriestaaten wie die Entwicklungsländer, das Recht haben, Ausnahmen vom Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip einzuführen. Viele Länder haben von diesem Recht Gebrauch gemacht und sich dadurch eine Sonderposition geschaffen. In Ergänzung zu diesem Ausnahmerecht enthält der Vertrag einige zusätzliche Regelungen, die sich auf die spezifischen Probleme der Entwicklungsländer beziehen.

Eine erste Sonderbestimmung bildet Art. III.4 GATS. Die Errichtung von Auskunftsstellen ist für Länder der Dritten Welt nicht an die übliche Frist von zwei Jahren gebunden. Der Vertrag sieht für diese Länder eine «flexiblere Lösung» vor, ohne zu definieren, was unter «flexibler» zu verstehen ist.

Der eigentliche «**Entwicklungsartikel**» IV GATS weist in Ziff. 1 darauf hin, dass die Beteiligung der Entwicklungsländer am Dienstleistungshandel durch die in Teil III und Teil IV des Vertrags erlaubten Ausnahmen erleichtert werde. Art. IV.2 GATS wiederholt die Fristenerstreckung für die Errichtung von Auskunftsstellen. Ziff. 3 verlangt eine besondere Rücksichtnahme auf die ärmsten Entwicklungsländer. Materiellrechtliche Sonderbestimmungen zugunsten der Entwicklungsländer enthält Art. IV GATS nicht.

Art. V GATS erlaubt bei einer «**Süd-Süd-Integration**», die dabei einzuhaltenden Bedingungen (umfassender sektoraler Geltungsbereich, Beseitigung der Diskriminierung) unter Berücksichtigung des allgemeinen Entwicklungsstands nicht nach gleich strengen Maßstäben zu beurteilen wie bei der Integration von Industriestaaten.

Art. XXV GATS schließlich regelt die **technische Zusammenarbeit** zwischen den GATS-Partnern. Im Gegensatz zu den Industriestaaten, die in ihrer Zusammenarbeit auf die von ihnen zu schaffenden Auskunftsstellen verwiesen werden, erfahren die Entwicklungsländer eine Unterstützung durch das GATS-Sekretariat.

7.2.4 Die Sonderbestimmungen im TRIPS

- 732 Die Minister forderten am 20. September 1986 in Punta del Este, die handelsrelevanten Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum einschließlich des Handels mit nachgeahmten Waren in der Uruguay-Runde zu berücksichtigen. Ein angemessener Schutz des geistigen Eigentums trage zur Verringerung der Verzerrung und Behinderung des internationalen Handels bei.⁶³⁹ Am vertraglichen Ausbau des Schutzes des geistigen Eigentumsrechts waren vor allem die Industriestaaten interessiert, die in diesem Schutz Handelsvorteile und die Förderung von Forschung und Entwicklung sahen. Die Entwicklungsländer sprachen sich vorerst gegen einen gemeinsamen Schutz aus, teils weil ihre Firmen nur wenige geistige Eigentumsrechte zu schützen hätten, teils weil sie sich vor künftigen Zahlungen für entsprechende Eigentumsrechte (z.B. Patente) fürchteten.⁶⁴⁰ Im Verlauf der Verhandlungen entschieden sich die Nicht-Industriestaaten nach anfänglichen Bedenken für eine aktive Beteiligung an der Ausarbeitung des Vertragstexts. Als Gründe dieses Gesinnungswandels werden unter anderem die Bevorzugung multilateraler Lösungen vor unilateralen Druckversuchen durch die USA und die EU sowie die steigende Gefahr von Fälschungen und Nachahmungen auch im Handel zwischen den Nicht-Industriestaaten genannt.⁶⁴¹
- 733 Die **Präambel** des TRIPS hebt die *«besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Mitgliedsländer»* hervor und unterstreicht die Absicht, diesen Ländern über entsprechende Gesetze *«eine gesunde und tragfähige technologische Grundlage zu schaffen»*. Der in den mehrjährigen Verhandlungen zunächst verfolgte Ansatz einer differenzierten Behandlung der Nicht-Industriestaaten wurde später fallen gelassen und die Bevorzugung dieser Länder auf die **Erstreckung von Anwendungsfristen** beschränkt. Grundsätzlich waren die TRIPS-Bestimmungen spätestens ein Jahr nach Inkraftsetzung anzuwenden. Für Entwicklungsländer galt nach Art. 65.2 TRIPS eine Frist von fünf Jahren (ausgenommen Meistbegünstigungs- und Inlandgleichbehandlungspflicht).⁶⁴² Für die Einführung von Patenten im Bereich Pharmazeutika und Lebensmittel war in Art. 65.5 eine Fristverlängerung von bis zu zehn Jahren vorgesehen. Dem TRIPS-Rat steht das Recht zu, diese Frist unbeschränkt zu verlängern.
- 734 Wie in Kapitel VII ausgeführt, sind im Jahr **2022**, im Zuge der **COVID-19-Krise**, über eine Entscheidung der Ministerkonferenz **Sonderrechte für Entwicklungsländer geschaffen** worden, durch welche Entwicklungsländer die Möglichkeit erhalten, den Patentschutz für COVID-19-Impfstoffe aufzuheben.

⁶³⁹ Ministererklärung vom 20.9.1986, Teil I, Lit. D.

⁶⁴⁰ Über die Kontroverse zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern vgl. *J. Croome* (1995), S. 131 ff.

⁶⁴¹ Vgl. *Th. Cottier* (1992); *Ch. Häberli* (1995), S. 157 f.

⁶⁴² Die gleiche Fristverlängerung gilt gemäß Art. 65.3 TRIPS für die Reformstaaten, «die sich im Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft befinden».

7.3 Erziehungszölle; Ausblick

Die WTO erlaubt den Drittweltstaaten, Sondermaßnahmen zur Verbesserung ihrer Handlungsmöglichkeiten zu ergreifen, in der Überzeugung, dass über eine effizientere Durchführung der Entwicklungsprogramme die Wirtschaft gestärkt und der allgemeine Lebensstandard verbessert wird.⁶⁴³ Die wirtschaftstheoretische Rechtfertigung bietet die Theorie des **Erziehungszolls**. Sie besagt, dass unter gewissen Voraussetzungen jungen Industrien die Möglichkeit zu bieten sei, in einer relativ ungestörten Konkurrenzsituation die Produktion aufzunehmen, auszubauen und zu festigen, damit sie nach einer gewissen «Schonzeit» in der Lage seien, mit den ausländischen Anbietern zu konkurrieren. Der «Erziehungsprozess» erfolge über die Schaffung sozialer Ersparnisse und über das Prinzip «learning by doing». In einem Land, das bisher noch keine Erfahrungen in der industriellen Fertigung und im Management sowie keine diesbezügliche Infrastruktur besaß, diene der Importschutz gleichsam als Auslöser und Promotor des wirtschaftlichen Wachstums. 735

Die Berechtigung des Erziehungszolls ist **in der Ökonomie umstritten, die Wirkungen dieses Ansatzes sind in der Praxis uneinheitlich**. Schon vor über hundert Jahren forderten *Friedrich List* (Deutschland) und *Alexander Hamilton* (USA) einen temporären Importschutz zugunsten der jungen Industrien in Deutschland und in den USA zum Aufbau ihrer Positionen in einer relativ ungestörten Konkurrenzsituation, um auf diese Weise den Anschluss an die britische Industrie zu finden. 736

Solche «**Erziehungszölle**» («*infant industry protectionism*») fanden auch in späteren Epochen Anwendung, mit unterschiedlichen Konsequenzen. Während damit bspw. in Japan, Taiwan oder Südkorea der Aufbau international kompetitiver Wirtschaftssektoren auch im Bereich der Hochtechnologie ermöglicht wurde, hatten diese Zölle in Lateinamerika häufig primär eine protektionistische Funktion und schirmten vor Wettbewerb ab, letztlich auch zum Nachteil der derart geschützten Staaten. 737

Die **Behandlung der Entwicklungsländer** hat in der Geschichte des GATT/ WTO-Rechts **kontinuierlich Änderungen** erfahren. Wurden mit dem Teil IV des GATT im Jahr 1964 (nur sehr beschränkt wirksame) Ausnahmen vom Reziprozitätsprinzip geschaffen, so wurden diese nachfolgend laufend erweitert, mit der Enabling Clause 1979 auf eine permanente Basis gestellt und durch einseitige Konzessionen im Wege eines Allgemeinen Präferenzsystems (APS) ergänzt. Die «besondere und differenzierte Behandlung» wurde Strukturelement des WTO-Systems 1995, doch wiederum nach überwiegender Auffassung in ungenügender Form. Die «Doha-Runde» 2001 ist als «Entwicklungsrunde lanciert worden, gilt aber mittlerweile als gescheitert. Ein Hauptproblem für eine sachgerechte Berücksichtigung der Entwicklungsländer im WTO-System liegt im Umstand, dass die 738

⁶⁴³ Vgl. Art. XVIII: 1 und 2 GATT.

Kategorie der Entwicklungsländer **äußerst heterogen** ist, durch das **Prinzip der Eigenqualifikation** (als Entwicklungsland) enorm angewachsen ist und sich gleichzeitig über die Zeit erhebliche Unterschiede innerhalb dieser Kategorie herausgebildet haben, wobei einzelne, früher als Entwicklungsländer anzusehende Länder in die Kategorie wohlhabender Industriestaaten aufrückten (bspw. Südkorea), andere Länder hingegen, insbesondere im Subsahara-Raum, immer weiter zurückfielen. Die Entwicklungsproblematik ist somit nicht nur von der fortdauernden Suche nach geeigneten Instrumenten zur umfassenden Integration aller Staaten in die Weltwirtschaft geprägt, sondern auch von der Notwendigkeit, die Kategorie der Entwicklungsländer fortlaufend neu zu definieren und insbesondere die einschlägigen Instrumente zur Förderung der Entwicklung laufend zu differenzieren und an sich verändernde Gegebenheiten im Kreis der Entwicklungsländer anzupassen.⁶⁴⁴

8 Der Schutz der Umwelt

- 739** Die umweltrelevanten Bestimmungen der WTO zählen Rechte und Pflichten auf, die von den Vertragspartnern im grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen, zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensgrundlage und Lebensqualität der Menschen, Tiere und Pflanzen, einzuhalten sind.
- 740** In der **unmittelbaren Nachkriegszeit** standen die **Umweltschutzfragen nicht oder nur am Rande zur Diskussion**. Priorität hatten die Wahrung des Friedens, die Deckung des täglichen Konsumgüterbedarfs und der Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Infrastruktur und Wirtschaft. In den folgenden Jahrzehnten zeichnete sich eine Wende ab. Die Auswirkung des Handels, die neuen Produktionsverfahren mit den damit verbundenen Gefahren für den Menschen und seine Umwelt sowie die effektiv eingetretenen Umweltkatastrophen (Seveso 1976, Tschernobyl und Schweizerhalle 1986, Alaska 1989, Ölpest im Golf von Mexiko 2010) rückten die Umweltprobleme mehr und mehr in den Mittelpunkt der staats- und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen.
- 741** Die folgenden Ausführungen über den Umweltschutz sind dreigeteilt: Der erste Abschnitt zeichnet die umweltrelevanten Bestimmungen der geltenden Welthandelsordnung auf. Die anschließenden Ausführungen handeln von der zunehmenden Berücksichtigung der Umweltschutz-Aspekte bei der Interpretation und Anwendung der WTO-Bestimmungen. Der dritte Teil schließt mit der Frage nach den Folgen eines stärkeren WTO-Bezugs auf den Umweltschutz.

⁶⁴⁴ Vgl. dazu auch A. Ghoufrane (2023), S. 463.

8.1 Die umweltrelevanten Bestimmungen der WTO

Die im WTO-Vertragswerk aufgeführten umweltrelevanten Bestimmungen gehen auf die neben der WTO bestehenden internationalen Abkommen auf das GATT von 1947, die Vereinbarungen der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (Rio-Konferenz 1992) und die Beschlüsse der WTO zurück.

742

8.1.1 Der institutionelle Rahmen

Von den rund 150 gegenwärtig abgeschlossenen internationalen Umweltschutzabkommen enthalten an die 20 Vereinbarungen Bestimmungen über den Handel mit chemischen Produkten, gefährlichen Abfällen, Tieren oder Pflanzen.⁶⁴⁵ Die ältesten beiden Abkommen stammen aus den Jahren 1933 und 1940 über den Handel mit wilden Tieren und Pflanzen. In den 1950er-Jahren folgten vier Abkommen zum Handel mit Seehunden und Fellen von Seehunden sowie geschützten Pflanzen. Jüngeren Datums sind die Vereinbarungen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, den Transport von Tieren und den Schutz einzelner Tierarten. Die für den internationalen Handel wohl bedeutendsten Abkommen sind das Washingtoner Übereinkommen von 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen, das Wiener Übereinkommen von 1985 zum Schutz der Ozonschicht und das Basler Übereinkommen von 1989 über die Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung.⁶⁴⁶ Handelsrelevante Umweltschutzbestimmungen enthalten auch der AEUV (Art. 191 ff.), der NAFTA-Vertrag (Zusatzabkommen über «Environmental Cooperation») sowie die 2016 unterzeichnete und 2017 von den USA wieder abgelehnte Transpazifische Partnerschaft (TPP Kap. 20).

743

Im Rahmen der GATT- bzw. der WTO-Umweltbestimmungen zeichnet sich im Verlauf der Jahrzehnte folgende Entwicklung ab. Während der Vorbereitungsarbeiten für die später nicht zustande gekommene ITO kamen die Umweltschutzfragen nicht zur Sprache. Demzufolge **fehlten Hinweise auf die Umwelt in der Präambel des GATT von 1947**. In den ersten GATT-Jahren vermieden es die Vertragsparteien, im GATT die Umweltproblematik zu hinterfragen, obwohl nach der Veröffentlichung «Die Grenzen des Wachstums» durch den «Club of Rome»⁶⁴⁷ diese Fragen aktuell waren und die GATT-Partner im Jahr 1971 mit Blick auf die Stockholmer «Conference on Human Environment» von 1972 eine Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen und internationalen Handel («Group on Environ-

744

⁶⁴⁵ Vgl. GATT (1993), Trade Provisions Contained in Multilateral Environmental Agreements, Doc. TRE/W/1/Rev. 1 vom 14.10.1993; R. Hudec (1996), S. 98 und 160, Anm. 13; R. Senti (2006), S. 13 ff.

⁶⁴⁶ Die Vertragstexte finden sich in jeder nationalen Gesetzessammlung.

⁶⁴⁷ D.H. Meadows et al. (1972).

mental Measures and International Trade») geschaffen haben.⁶⁴⁸ Selbst in der Ministererklärung zur Uruguay-Runde von 1986 war bloß von einer möglichst weitgehenden Liberalisierung des Rohstoffhandels («fullest liberalization of trade in natural resource-based products») die Rede. Die Umweltschutzproblematik wurde auch zu Beginn der Uruguay-Runde noch nicht thematisiert.⁶⁴⁹

745 Eine **formelle Neuausrichtung** der GATT-Umweltschutzpolitik folgte mit dem **Dunkel-Bericht Ende 1991**. In seiner Präambel schlägt der Dunkel-Bericht vor, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf «*developing the optimal use of the resources of the world at sustainable levels*» auszurichten.⁶⁵⁰ Die Neuerung des Dunkel-Berichts besteht darin, dass anstelle von «voller Erschließung der Hilfsquellen der Welt» von einer «**optimalen Nutzung der natürlichen Ressourcen auf einem dauerhaften Niveau**» die Rede ist.

746 Von großer Bedeutung für die Weiterentwicklung der GATT-Umweltschutzpolitik war schließlich die Konferenz für **Umwelt und Entwicklung von Rio im Juni 1992** («*United Nations Conference on Environment and Development*», *UNCED*). Sensibilisiert durch die in den letzten Jahren eingetretenen Umweltkatastrophen forderte die UNCED das GATT und die damals noch nicht abgeschlossene Uruguay-Runde auf, die Umweltaspekte vermehrt in die neue Welt handelsordnung einzubeziehen, d.h.:

- die Zusammenhänge zwischen Umwelterfordernissen und internationalem Handel zu analysieren,
- den Dialog zwischen den Umweltvertretern und der Wirtschaft zu fördern,
- die ergriffenen Umweltschutzvorschriften in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen zu bringen und
- darüber zu wachen, dass die Umweltschutzmaßnahmen, einschließlich der Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften, zu keiner willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung sowie zu keiner verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.⁶⁵¹

747 Ein Jahr nach der Rio-Konferenz 1992 beauftragte das Verhandlungskomitee der Uruguay-Runde den Ausschuss für Handel und Entwicklung, das Verhältnis zwischen Handels- und Umweltschutzmaßnahmen zur Förderung einer dauerhaften

⁶⁴⁸ Auf die Tatsache, dass die GATT-Arbeitsgruppe für Umweltschutzmaßnahmen während 20 Jahren weder getagt noch in anderer Form die Arbeit aufgenommen hat, wurde im Zusammenhang der WTO-Zielsetzung bereits hingewiesen. Vgl. Rz. 444.

⁶⁴⁹ Ministererklärung vom 20.9.1986. Der Hinweis auf den Rohstoffhandel findet sich auf S. 285. Die Formulierung der Ministererklärung wurde von der Arbeitsgruppe «Tropische Produkte» übernommen. Vgl. GATT (1987), FOCUS, Newsletter Nr. 43, Genf, S. 4. Die Formulierungen «international economic environment» und «trade environment» sind nicht im Sinne von «Umweltschutz», sondern als «Entwicklung des internationalen Wirtschaftsumfelds» zu verstehen.

⁶⁵⁰ *Dunkel-Bericht*, S. 91, Abs. 2.

⁶⁵¹ UNCED, Agenda 21, Text des für das GATT relevante Kapitel 2, Ziff. 2.1–2.48, in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 316 ff.

Entwicklung zu analysieren und entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten.⁶⁵² Zudem beschlossen die Minister am 14. April 1994, «einen allen Mitgliedern der WTO offenstehenden Ausschuss für Handel und Umwelt («*Committee on Trade and Environment*», *CTE*) zu schaffen».⁶⁵³ Dieses Gremium erhielt den Auftrag, der ersten WTO-Ministerkonferenz (Singapur 1996) Bericht über die bestehenden Umweltschutzprobleme zu erstatten und Vorschläge über das weitere Vorgehen auszuarbeiten. Seit 1997 finden im Rahmen der WTO entsprechende Symposien statt, über deren Verlauf die *CTE-Bulletins*, die *WTO-Jahresberichte* sowie *FOCUS* und *WTO Press Release* informieren.⁶⁵⁴

8.1.2 Die Präambel des GATT und der WTO

In der Präambel des GATT erklärten sich die Regierungen bereit, ihre Handelsbeziehungen auf «die volle Erschließung der Hilfsquellen der Welt» («*full use of the resources*») auszurichten, was als «ungehinderter Zugang zu den Rohstoffen» und nicht als ein sorglicher Umgang mit den Rohstoffen und eine dauerhafte Erhaltung der Umwelt zu verstehen ist.⁶⁵⁵ 748

Die **Präambel der WTO** hingegen übernimmt den im Dunkel-Bericht vorgeschlagenen Ansatz, wenn auch in abgeschwächter Form. Die optimale Nutzung der Hilfsquellen wird in der WTO nicht als gleichwertiges Ziel neben die Erhöhung des Wohlstands usw. gestellt. Sie ist der «Ausweitung der Produktion und des Handels» untergeordnet. Die WTO-M anerkennen, dass ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen ausgerichtet sind, «*while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development*» («unter Berücksichtigung einer optimalen Nutzung der Ressourcen»)⁶⁵⁶. 749

Diese Gewichtsverlagerung zugunsten der Produktion und des Handels sowie zum Nachteil des Umweltschutzes (WTO-Präambel im Vergleich zum Dunkel-Bericht) scheint auf GATT-interne Auseinandersetzungen zurückzugehen. Bei aller Anerkennung der Umweltschutzerfordernisse warnten die GATT-Verwaltung und die Vertreter der Entwicklungsländer vor der Gefahr, über Handelsmaßnahmen das länderweise unterschiedliche Umweltschutzniveau korrigieren zu wol- 750

⁶⁵² Der Text des Beschlusses vom 15.12.1993 ist veröffentlicht in: WTO, *The Legal Texts*, S. 457 f. (englische Fassung).

⁶⁵³ WTO, *The Legal Texts*, S. 469 ff.

⁶⁵⁴ Vgl. WTO (1998), *Annual Report 1998*, Special topic: Globalization and trade, Genf, S. 123 ff.; WTO (1999), *FOCUS*, Newsletter Nr. 38, Genf, S. 3 ff.; WTO (1999), *Press Release* vom 30. Juli, Genf (*Trade and Environment Bulletin*).

⁶⁵⁵ Vgl. GATT (1953, 1959, 1966, 1970, 1986 und 1994), *Analytical Index*, Genf, Präambel; *J.H. Jackson* (1969), *World Trade and the Law of GATT*, Indianapolis u.a., S. 26 und 126.

⁶⁵⁶ Abs. 1 der Präambel der WTO-Vereinbarung.

len. Mit Umweltschutzmaßnahmen werde das Risiko eines neu aufkommenden Handelsprotektionismus eingegangen.⁶⁵⁷

8.1.3 Artikel III GATT

751 Art. III GATT verpflichtet die Vertragspartner, Güter aus anderen Märkten «hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Prüfung, Verteilung oder Verwendung» nicht ungünstiger zu behandeln als Güter aus dem Binnenmarkt. Diese Verpflichtung der Gleichbehandlung⁶⁵⁸ bezieht sich auf gleiche, gleichartige sowie unmittelbar konkurrierende oder zum gleichen Zweck geeignete Erzeugnisse. **Wie aber ist die Gleichheit und Gleichartigkeit der Produkte zu definieren?** Sind Güter, die bei der Fertigung die Umwelt stark belasten ohne jedoch produktprägend zu sein, gleich oder ungleich der Güter, die bei der Fertigung die Umwelt weniger stark belasten? Vor dem Hintergrund derartiger Fragen wird deutlich, warum dem Art. III GATT in der WTO-Umweltdiskussion eine wachsende Bedeutung zukommt und warum dieser Artikel im Mittelpunkt vieler GATT- bzw. WTO-Streit-schlichtungsverfahren steht.⁶⁵⁹

8.1.4 Artikel XI des GATT

752 Art. XI GATT verbietet den Vertragsparteien die Einführung und Beibehaltung von mengenmäßigen Handelsschranken in Form von Kontingenten oder anderen Maßnahmen. Davon ausgenommen sind gemäß Art. XI.2 GATT:

- Ausfuhrverbote und -beschränkungen zur vorübergehenden Verhütung oder Behebung eines kritischen Mangels an Lebensmitteln oder anderen für die exportierende Vertragspartei wichtigen Waren (Art. XI.2(a)),
- Ein- und Ausfuhrverbote oder Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zur Anwendung von Normen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen (Art. XI.2(b)), und
- Beschränkungen der Einfuhr von Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei zur Unterstützung von staatlichen Maßnahmen, die dazu dienen, die inländische Erzeugung gleichartiger oder ähnlicher Produkte zu beschränken (Art. XI.2(c)i), das zeitlich beschränkte inländische Überangebot von gleichartigen oder ähnlichen Produkten zu beseitigen (Art. XI.2(c)ii) und die Produktion eines tierischen Erzeugnisses, die weitgehend von Futtermittelimporten abhängt, mengenmäßig zu beschränken, sofern die Inlandproduktion verhältnismäßig geringfügig ist (Art. XI.2(c)iii).

⁶⁵⁷ Vgl. GATT (1993), Activities 1992, Genf, S. 81. Vgl. auch die Ausführungen des stellvertretenden GATT-Generaldirektors *Charles R. Carlisle* in: GATT (1993), FOCUS, Newsletter Nr. 97, Genf, S. 4.

⁶⁵⁸ Vgl. die Ausführungen über das Inländerprinzip, Rz. 504 ff.

⁶⁵⁹ Vgl. z.B. die Definition der Produktgleichheit in: *T. Makatsch* (2004), S. 88.

Die in lit. a gewählte Formulierung enthält eine Beschränkung der Maßnahmen auf die notwendige Dauer. Die beiden Worte «verhüten» und «beheben» weisen darauf hin, dass es den Gründern des GATT nicht nur um die Beseitigung einer bestehenden, sondern auch um die Verhütung einer voraussehbaren oder befürchteten Krise geht. **Art. XI.2(a) GATT schließt somit vorsorgliche Maßnahmen ein.** Von einem «kritischen Mangel» ist nach GATT die Rede, wenn der Landesbedarf an Lebensmitteln oder anderen wichtigen Waren zu bisher üblichen Bedingungen nicht mehr gedeckt werden kann oder wegen höherer Auslandpreise eine Verlagerung von lebensnotwendigen Gütern ins Ausland zu befürchten ist.⁶⁶⁰ Bei den «anderen wichtigen Waren» handelt es sich nach einer Interpretation aus dem Jahr 1947 vor allem um erschöpfbare («*exhaustible*») Produkte.⁶⁶¹ 753

Die in lit. b aufgezählten Ausnahmen zur Anwendung von Normen, Sortierungsvorschriften und Güteklassen sind zum Teil umweltrelevant, zum Teil beziehen sie sich auf die Abwicklung des Handels. Soweit diese Ausnahmen den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen betreffen, sind sie durch Art. XX GATT (allgemeine Ausnahmen) abgedeckt. Werden solche Maßnahmen mit Blick auf einen reibungslosen Ablauf des Handels eingeführt, fallen sie nicht unter die umweltrelevanten GATT-Bestimmungen. 754

Die in lit. c gestatteten Importbeschränkungen sind als flankierende Maßnahmen der landwirtschaftlichen Binnenmarktpolitik zu verstehen. Den einzelnen Ländern werden Instrumente zur Durchsetzung und Verteidigung ihrer Agrar-Hochpreispolitik im Inland zur Verfügung gestellt. Punkt zwei und drei sind Spezialfälle von Punkt eins. 755

Art. XI GATT ist mit der Uruguay-Runde nicht verändert worden. Die für die Landwirtschaft wichtigen Neuerungen finden sich im Agrar- und SPS-Abkommen. 756

8.1.5 Artikel XX GATT – Der Schutz erschöpflicher Ressourcen (Umweltschutz)

Auch wenn Produkte nach unterschiedlichen Produktionsmethoden (PPMs) hergestellt werden, gelten sie im Sinne von Art. III GATT als «gleichartig». Ist eine Produktionsmethode umweltschädlicher als die andere, so ist dennoch nach Maßgabe von Art. III keine Differenzierung, bspw. durch höhere Steuern, erlaubt. In diesem Zusammenhang kann aber auf Art. XX GATT Rückgriff genommen werden. 757

Art. XX g), aber auch Art. XX b) und das SPS-Abkommen können Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes rechtfertigen.⁶⁶² 758

⁶⁶⁰ GATT (1955), BISD 3rd S., S. 191.

⁶⁶¹ Vgl. UN (1947), Doc. E/PC/T/A/SR/40, S. 1 f.

⁶⁶² Vgl. dazu bspw. M. Panizzon/L. Arnold/Ch. Cottier (2010), S. 199.

759 Der **Begriff** der «erschöpflichen Naturressource» (*exhaustible natural resources*) bezog sich von der ursprünglichen Intention her auf nicht-lebende Ressourcen, während im Wege einer dynamischen Interpretation dieser Bestimmung im Rahmen der WTO-Rechtsprechung **auch lebende Ressourcen** darunter subsumiert wurden.⁶⁶³ Auf dieser konnten – auch unter zusätzlicher Heranziehung von Art. XX lit b) – Umweltschutzmaßnahmen auf breiter Ebene gerechtfertigt werden:

«From the perspective embodied in the preamble of the WTO Agreement, we note that the generic term <natural resources> in Article XX(g) is not <static> in its content or reference but is rather <by definition, evolutionary>. [...] It is, therefore, pertinent to note that modern international convention and declarations make frequent references to natural resources as embracing both living and non-living resources [...].

Given the recent acknowledgment by the international community of the importance of concerted bilateral or multilateral action to protect living natural resources, and recalling the explicit recognition by WTO Members of the objective of sustainable development in the preamble of the WTO Agreement, we believe it is too late in the day to suppose that Article XX(g) of the GATT 1994 may be read as referring only to the conservation of exhaustible mineral or other non-living natural resources. Moreover, two adopted GATT 1947 panel reports previously found fish to be an <exhaustible natural resource> within the meaning of Article XX(g). We hold that, in line with the principle of effectiveness in treaty interpretation measures to conserve exhaustible natural resources, whether living or non-living, may fall within Article XX(g).»⁶⁶⁴

760 Da sich das Umweltschutzanliegen **in vielen Fällen nicht national eingrenzen lässt** und da die Umwelt zu den globalen Gemeinschaftsgütern («*global commons*») zählt, sind Schutzmaßnahmen häufig nur dann wirksam, wenn sie **grenzüberschreitend** gesetzt werden. Art. XX sieht unilaterale Maßnahmen vor, die aber gemäß traditionellem Völkerrecht grundsätzlich nicht in fremde Souveränitätsräume eingreifen dürfen. Besonders deutlich kommt dieses Problem in Zusammenhang mit dem Schutz von Meeresressourcen zum Tragen. Diese wandern vielfach zwischen souveränitätsfreien Räumen (Hohe See) und Gebieten, über welche die Anrainer souveräne Ansprüche unterschiedlicher Abstufung geltend machen sowie zwischen den letztgenannten Gebieten. Die GATT/WTO-Streitbelegungsinstanzen haben ursprünglich diesbezüglich eine konservative völkerrechtliche Haltung eingenommen. In US – Tuna I (Mexiko) (1991) erklärte das zuständige Panel extraterritoriale Maßnahmen grundsätzlich für unzulässig, und zwar sowohl nach Maßgabe von Art. XX(g) als auch auf der Grundlage von Art. XX(b). In US – Tuna II (EG) (1994) akzeptierte das zuständige Panel eine extraterritoriale Jurisdiktionsausübung zumindest insoweit, als damit Personalhoheit über amerikanische Bürger und Schiffe ausgeübt wurde.⁶⁶⁵

⁶⁶³ Vgl. N. Matz-Lück (2011), S. 549 unter Bezugnahme insbesondere auf US – Shrimp, WT/DS58/AB/R, Abs. 130. Vgl. in diesem Sinne auch Art. 56 der UN-Seerechtskonvention 1982.

⁶⁶⁴ US – Shrimp, AB, WT/DS58/AB/R, Abs. 131.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, 551.

Diese beiden Panel-Berichte sind nicht angenommen worden. Im nachfolgenden US – Shrimp-Fall (1998) hat der AB die extraterritorial wirkende Schutzgesetzgebung der USA zugunsten von Meeresschildkröten mit dem Argument gerechtfertigt, dass Meeresschildkröten zu den stark wandernden Arten (*highly migratory species*) zählen und damit auch eine hinreichende Verbindung zum amerikanischen Jurisdiktionsraum hergestellt werde. **761**

Die zulässige Reichweite extraterritorial wirkender Maßnahmen in diesem Bereich und die geforderte Dimension der Verbindung zur jeweiligen nationalen Jurisdiktionsgewalt sind damit aber weiterhin offen geblieben.⁶⁶⁶ **762**

Unilaterale Maßnahmen bleiben aber auf jeden Fall bloß ein **letzter Ausweg** und der AB hat deshalb die Bedeutung von vorherigen, ernsthaften **Verhandlungen hervorgehoben**, ohne solche jedoch zwingend in jedem Fall als Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Einleitung solcher Maßnahmen zu qualifizieren.⁶⁶⁷ **763**

Unilaterale, grenzüberschreitend wirkende Maßnahmen auf der Grundlage des Art. XX(b) sind dagegen grundsätzlich unzulässig. Ihre Wirkung ist auf den jeweiligen Jurisdiktionsraum zu begrenzen. Auch in dieser Hinsicht ist die Unterscheidung zwischen gesundheitspolizeilichen und umweltschutzrechtlichen Maßnahmen wichtig. **764**

Neben all den generellen Diskriminierungs- und Missbrauchsverboten, die allgemein bei Art. XX-Maßnahmen Anwendung finden, enthält Art. XX(g) noch ein **spezielles Diskriminierungsverbot** für Umweltschutzmaßnahmen: Die betreffenden Maßnahmen dürfen nicht nur «nach außen» wirken, sondern **müssen in gleicher Form auch «nach innen»** zur Anwendung kommen. Es wurde festgehalten, dass die internationalen Handelsbeschränkungen im Dienste der inländischen Maßnahmen stehen: **765**

«[P]aragraph (g) of Article XX can justify GATT-inconsistent trade measures if such measures [go] along with parallel domestic restrictions aimed at the conservation of natural resources and are primarily aimed at rendering effective parallel domestic restrictions operating for the conservation of natural resources. A contrario, Article XX(g) cannot be invoked for GATT-inconsistent measures whose goal or effects is to insulate domestic produces from foreign competition in the name of conservation.»⁶⁶⁸

China konnte also die Einführung von Exportbeschränkungen für eine Reihe seltener Rohstoffe nicht unter Berufung auf Art. XX(g) rechtfertigen, wenn diese Beschränkung primär zur Folge hatte, dass heimische Produzenten damit einen präferentiellen und günstigeren Zugang zu diesen Rohstoffen erlangen. **766**

⁶⁶⁶ *Ibid.*, 552.

⁶⁶⁷ So R. Howse (2012), S. 449 unter Verweis auf US – Gambling, Abs. 317. Diejenigen hingegen, die die Bemühungsverpflichtung zur Aufnahme von Verhandlungen hervorheben, berufen sich auf US – Shrimp (1998).

⁶⁶⁸ So der Panel-Bericht in China – Raw Materials, 2011, Abs. 7.408.

8.1.6 Das Landwirtschaftsabkommen

- 767 Von den internen Agrarhilfen, welche die Vertragsparteien zu senken haben, sind gemäß Art. 6.1 Anhang 2 Agrarabkommen jene Maßnahmen und Infrastrukturleistungen ausgenommen, die im Rahmen eines Umweltschutzprogramms erfolgen. Die betreffende Förderung darf «keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung» hervorrufen und hat folgende zwei Kriterien zu erfüllen: Erstens, die Stützung muss im Rahmen eines aus öffentlichen Mitteln finanzierten staatlichen Programms erfolgen und darf nicht die Form eines direkten Geldtransfers vom Verbraucher zum Landwirt annehmen. Zweitens, die Hilfe soll sich nicht wie eine Preisstützung für die Erzeuger auswirken.
- 768 Die im Rahmen von Umwelt- und Erhaltungsprogrammen gewährten Zahlungen an die Landwirtschaft sind gemäß Anhang 2 Ziff. 12(a) und (b) Agrarabkommen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen in Bezug auf die Erzeugungsmethoden oder die eingesetzten Betriebsmittel gebunden. Die Höhe der Zahlungen ist auf die Sonderaufwendungen «infolge der Erfüllung des staatlichen Programms» oder auf den durch das Programm erlittenen Einkommensverlust zu begrenzen. Insofern handelt es sich in diesem Zusammenhang um Kompensationsleistungen und nicht um zusätzliche Agrarhilfen.
- 769 Weder das Landwirtschaftsabkommen noch Anhang 2 des Abkommens zählen abschließend die zulässigen Umwelt- und Erhaltungsprogramme auf. Mit dem Hinweis darauf, dass die beigelegte Liste nicht erschöpfend ist, enthält das Landwirtschaftsabkommen beim Umweltschutz weitgehend eine «Carte blanche».

8.1.7 Das Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-A)

- 770 Das SPS-A zählt die Umweltschutzbestimmungen in der Präambel sowie in den Art. 2, 3 und 4 auf.
- 771 Gemäß **Präambel soll kein WTO-Mitglied «[...] daran gehindert werden, Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen»**, sofern diese Maßnahmen **keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung** bewirken und zu keiner verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.⁶⁶⁹ Die Gesundheit von Menschen und Tieren und die pflanzenschutzrechtliche Lage seien in den Gebieten der WTO-M bestmöglich zu verbessern.⁶⁷⁰ Die Mitglieder würden nicht gezwungen, das ihnen angemessen erscheinende Schutzniveau des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu ändern. Die Vertragspartner

⁶⁶⁹ Formulierung in Anlehnung an Art. XX GATT.

⁶⁷⁰ Die Präambel des SPS-Abkommens ist im Zusammenhang mit Anhang A Ziff. 1(a), (c) und (d) des Abkommens zu lesen.

hätten das Recht, sowohl an die importierten als auch die einheimischen Produkte die gleichen gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Ansprüche zu stellen.

Art. 2 des Abkommens konkretisiert das in der Präambel angesprochene **Recht auf Schutzmaßnahmen** und verlangt, dass gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen nur in dem Umfang verfügt werden, «wie dies zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen notwendig ist». Ferner haben die eingesetzten Maßnahmen auf wissenschaftlichen Grundsätzen zu beruhen, es sei denn, das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial reiche nicht aus. Art. 2 des Abkommens wiederholt die in Art. XX GATT erwähnten Bedingungen: Die Vorkehrungen dürfen zu keiner willkürlichen oder ungerechtfertigten Verletzung der Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inlandgleichbehandlung führen und keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels beinhalten.

«Mit dem Ziel», so **Art. 3**, «eine **möglichst weitgehende Harmonisierung** der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu erreichen, stützen sich die Mitglieder bei ihren gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen auf **internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen**, soweit diese bestehen.» Die Maßnahmen, die den internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, «gelten als notwendig zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen und als im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen» des Abkommens.⁶⁷¹

In **Art. 4** verpflichten sich die Vertragspartner zur **gegenseitigen Anerkennung** von unterschiedlichen gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen mit vergleichbarem Schutzniveau.⁶⁷²

8.1.8 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-A)

Die Präambel des TBT-A wiederholt den bereits im GATT vereinbarten Grundsatz, dass kein Land daran gehindert werden darf, das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sowie die Umwelt zu schützen.⁶⁷³

Analog zum SPS-A erlaubt das TBT-Abkommen, die Importgüter den gleichen Standards zu unterstellen, die für die auf den Inlandmarkt gebrachten Produkte gelten. Dabei haben die Vertragspartner gemäß **Art. 2** des TBT-Abkommens dafür zu sorgen, dass die technischen Vorschriften **nicht «unnötige Hemmnisse** für den internationalen Handel» schaffen, also «nicht handelsbeschränkender als notwendig» sind, um ein «berechtigtes Ziel» zu erreichen. Bei der Aufzählung der «berechtigten Ziele» greift der Vertragstext auf den in der Präambel erwähnten

⁶⁷¹ Vgl. Panelbericht «US-EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)» in: WTO, DS26 und DS48.

⁶⁷² Über die Ziele und den allgemeinen Inhalt des SPS-Abkommens vgl. Rz. 730 ff.

⁶⁷³ Zur begrifflichen Abgrenzung der technischen Handelshemmnisse vgl. Rz. 775 ff.

Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie Umwelt zurück.

- 777 **Bestehen keine einschlägigen internationalen Normen** oder weicht der Inhalt des Entwurfs einer technischen Vorschrift wesentlich vom technischen Inhalt einschlägiger internationaler Normen ab und ergeben sich daraus dringende Probleme bei der Sicherheit und Gesundheit sowie beim Umweltschutz, ist ein Land gemäß Art. 2.9 und 2.10 des TBT-Abkommens **berechtigt**, in Abweichung vom üblichen Verfahren – gegenseitige Information, Durchführung einer Vernehmlassung – **unverzüglich entsprechende Vorschriften zu erlassen**.

8.1.9 *Das Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-A)*

- 778 Das **SCM-A verbietet grundsätzlich alle staatlichen Beihilfen**, die an eine Ausführleistung gekoppelt sind (**Export-Subventionen**) oder den Verbrauch von Inlandgütern gegenüber importierten Erzeugnissen begünstigen (**Import-Subventionen**). Davon gibt es – neben den Sonderregeln zugunsten der Landwirtschaft – **zwei wichtige Ausnahmen**. Die eine Ausnahme besteht gemäß Art. 8:2(b) des SCM-A in der Gewährung von Beihilfen an **benachteiligte Regionen**, wobei die Benachteiligung längerfristig und an der Einkommenshöhe und dem Beschäftigungsgrad ablesbar sein muss.⁶⁷⁴ Die zweite Ausnahme bezieht sich nach Art. 8.2(c) SCM-Abkommen auf spezifische «Beihilfen zur **Förderung der Anpassung** bestehender Einrichtungen an neue durch Gesetze und/oder Verordnungen angeordnete **Umwelterfordernisse**, die größere Beschränkungen und finanzielle Lasten für Unternehmen zur Folge haben». Dabei gilt die Voraussetzung, dass es sich bei den Subventionen um eine einmalige Maßnahme handelt, die Beihilfen eine gewisse Kostenschwelle nicht überschreiten und unmittelbar an die von einem Unternehmen geplante Verminderung der Emissionen und Verschmutzung gebunden und angemessen sind. Die große Restkategorie sind die «anfechtbaren» Subventionen, d.h. die spezifischen Subventionen, bei denen nachzuweisen ist, dass sie «nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer WTO-M» verursachen.⁶⁷⁵

8.1.10 *Das Allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS)*

- 779 Das GATS-A ist mit einem generellen Ausnahmeartikel ausgestattet, der sich formal und materiell an Art. XX GATT anlehnt. **Art. XIV(b)** GATS lautet:

⁶⁷⁴ Das Abkommen enthält keine Liste über die möglichen Ursachen der Benachteiligung. Es ist anzunehmen, dass umweltrelevante Gründe durchaus mitberücksichtigt werden dürfen.

⁶⁷⁵ Vgl. z.B. die Subventions-Streitfälle zwischen der EU und den USA, DS316 und DS347, «EC and certain member States – Large Civil Aircraft» (in den Jahren 2004 bis 2011).

«Unter der Voraussetzung, dass Maßnahmen nicht in einer Weise angewendet werden, die zu willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter den Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des Handels mit Dienstleistungen führen, wird eine Bestimmung dieses Abkommens nicht so ausgelegt, dass sie die Annahme oder Durchsetzung von Maßnahmen eines Mitglieds verhindert, die erforderlich sind: [...], b) um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen.»⁶⁷⁶

8.1.11 Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums

Das TRIPS-A enthält umweltrelevante Bestimmungen in Abschn. 5 über die Patente. **Art. 27.2(b)** TRIPS besagt, dass die Mitglieder der WTO bzw. die Vertragspartner des TRIPS Erfindungen von der Patentierung ausschließen können, «wenn das Verbot ihrer gewerblichen Verwertung innerhalb ihres Gebiets zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten einschließlich des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zur Vermeidung einer ernsten Beeinträchtigung der Umwelt notwendig ist». **780**

8.1.12 Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)

Analog zu den multilateralen WTO-Abkommen enthält auch das GPA (revidierte Fassung ist am 6.4.2014 in Kraft getreten) in **Art. III.2** eine allgemeine Ausnahmeklausel. Danach dürfen die Bestimmungen des Abkommens die Vertragsparteien nicht daran hindern, Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen, die notwendig sind zum Schutz: **781**

- der öffentlichen Moral, der Ordnung oder Sicherheit,
- des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie
- des geistigen Eigentums oder
- die sich auf Güter oder Dienstleistungen von Menschen mit Behinderung, von philanthropischen Einrichtungen oder aus Gefängnisarbeit beziehen.

Es gilt dabei der Vorbehalt, «dass die [...] Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen». **782**

8.1.13 Die Gewährung von Ausnahmegenehmigungen («Waiver»)

Schließlich besitzt die Ministerkonferenz gemäß Art. IX.3 der WTO-Vereinbarung (bzw. Art. XXV GATT) das Recht, «unter außergewöhnlichen Umständen [...] ein Mitglied von einer Verpflichtung aus dem vorliegenden Abkommen oder **783**

⁶⁷⁶ Vgl. die Interpretation von «willkürlich», «unberechtigt», «verdeckte Beschränkung» und «erforderlich» bzw. «notwendig» in Rz. 1313 ff.

einem der Multilateralen Handelsabkommen zu entbinden». Die Gewährung einer Ausnahme (eines «Waiver») erfordert (theoretisch) drei Viertel der Mitgliederstimmen, geschieht aber de facto stets im Konsensus-Verfahren. Nach Ansicht der GATT-Umweltgruppe reicht diese Ausnahmemöglichkeit grundsätzlich aus, um Umweltprobleme über Handelsmaßnahmen zu lösen. Weiter gehende Bestimmungen würden, so die GATT-Umweltgruppe, wenig effizient sein und das Gleichgewicht zwischen eingegangenen Pflichten und zugestandenen Rechten im Rahmen des GATT stören («*disturbing the balance of rights and obligations*»).⁶⁷⁷ Diese Grundhaltung wird freilich nicht von allen Mitgliedern der Umweltgruppe getragen. Einzelne Mitglieder der Umweltgruppe verlangen klarere Richtlinien zur Erteilung von «Waiver» und verweisen auf die Problematik der zeitlichen Beschränkung sowie den Ausnahmecharakter der WTO-Vereinbarung.⁶⁷⁸

8.2 Neue Trends in der WTO-Umweltschutzpolitik

784 Seit einigen Jahren werden bei der Deutung der GATT- bzw. der WTO-Bestimmungen **zunehmend umweltschutzrelevante Aspekte berücksichtigt**. Im Vordergrund stehen vor allem drei Neuausrichtungen: Die Begriffe «Produkt» und «Produktgleichheit» erfahren eine stärkere Umweltbezogenheit, die Extraterritorialität der WTO-Umweltschutzpolitik gewinnt an Bedeutung und anstelle der bisherigen wirtschaftspolitischen Ausrichtung treten vermehrt umweltrelevante Ziele.

8.2.1 Die Neudefinition der Produktgleichheit

785 Die Definition der Gleichheit und Ähnlichkeit der Produkte wird im GATT seit jeher diskutiert, ohne dass sich die Vertragspartner auf eine allgemeingültige Begriffsbestimmung einigen können. Im GATT-Bericht des Jahres 1970 über die Warenbesteuerung an der Grenze empfahl eine GATT-Arbeitsgruppe, die Produktgleichheit sei von Fall zu Fall abzuklären. Als Kriterien gelte zu berücksichtigen: die Verwendung des Endprodukts in einem bestimmten Markt, die von Land zu Land unterschiedlichen Konsumgewohnheiten sowie die Eigenschaften und Qualitäten des Produkts.⁶⁷⁹ Mehrere der folgenden Panelberichte berufen sich auf diese Begriffsdarstellung, so derjenige über die US-Steuern auf Erdöl von 1987,⁶⁸⁰

⁶⁷⁷ GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 ff., Ziff. 21 f.

⁶⁷⁸ Nach Ansicht dieser WTO-Mitglieder beziehen sich Art. IX WTO-Vereinbarung und Art. XXV GATT ausschließlich auf «außergewöhnliche Umstände». Es sei fragwürdig, ob multilaterale Umweltschutzabkommen von der WTO als «Ausnahmen» behandelt werden dürften. Vgl. dazu die ausführliche Stellungnahme der WTO-Umweltgruppe in: GATT (1995), BISD 40th S, S. 75 ff., Ziff. 23.

⁶⁷⁹ GATT (1972), BISD 18th S, S. 101 f., Ziff. 18.

⁶⁸⁰ Panelbericht «US-Taxes on Petroleum and certain imported Substances» vom 17.6. 1987, veröffentlicht in: GATT (1988), BISD 34th S, S. 136 ff., Ziff. 5.1.1.

über die japanischen Grenzsteuern auf Wein und anderen alkoholischen Getränke von 1987⁶⁸¹ sowie über die alkoholischen Getränke in den USA von 1992.⁶⁸² **In einzelnen Panel-Empfehlungen kommen**, wie die folgenden Ausführungen belegen, **die Kriterien von Gesundheit und Umweltbelastung im Verbrauch und in der Herstellung einer Ware mehr und mehr zur Geltung.**

8.2.1.1 Berücksichtigung von Gesundheitsaspekten

Im **Streitfall über alkoholische Getränke in den USA von 1992** ging es unter anderem um die Frage, ob Bier mit einem höheren Alkoholgehalt das gleiche Produkt darstelle wie Bier mit einem niedrigeren Alkoholgehalt. Einzelne Bundesstaaten der USA schränkten die Zahl der Verkaufsstellen von Bier mit einem Alkoholgehalt von über 3,2 Vol.-% mit dem Argument ein, die Verkaufsrestriktionen trügen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit des Menschen sowie zur Hebung der öffentlichen Moral bei. Kanada hingegen sah in einer Differenzierung des Produkts Bier nach Alkoholgehalt und in der daraus abgeleiteten unterschiedlichen Behandlung eine Verletzung des GATT. Bei allen Bierarten handle es sich unabhängig vom Alkoholgehalt um das «gleiche» Produkt. Kanada verwies dabei auf die in den USA auf Bundesebene geltende Regelung, wonach allein zwischen Bier mit Alkohol und alkoholfreiem Bier unterschieden wird, und auf die Tatsache, dass auch im US-Zolltarif alle Bierarten unter die gleiche Tarifnummer fallen.⁶⁸³ Das GATT-Panel hielt in seiner Beurteilung fest, das GATT verfolge nicht die Absicht, die internen Abgaben und Rechtsvorschriften zu harmonisieren, sondern habe zum Ziel, eine einseitige Begünstigung der inländischen Erzeugung zu verhindern. Würden Produkte eines Sortiments als «gleich» erklärt, so verunmöglichte dies den einzelnen Staaten, in diesem Bereich eine eigenständige Wirtschafts- und Umweltschutzpolitik zu betreiben, d.h., die Autonomie der einzelnen Staaten wäre aufgrund einer zu engen Produktdefinition infrage gestellt. Das Panel kam zum Schluss, auch wenn Bier mit einem höheren oder niedrigeren Alkoholgehalt von der Substanz her als sehr ähnlich zu betrachten sei, handle es sich doch aus gesundheitlicher und moralischer Sicht um unterschiedliche Güter.⁶⁸⁴

786

⁶⁸¹ Panelbericht «Japan-Customs Duties, Taxes and Labelling Practices on Imported Wines and Alcoholic Beverages» vom 10.11.1987, veröffentlicht in: GATT (1988), BISD 34th S., S. 83 ff., Ziff. 5.5.

⁶⁸² Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S., S. 206 ff., Ziff. 5.23 ff. In den Ziff. 5.71 und 5.72 werden auch umweltrelevante Beurteilungskriterien miteinbezogen.

⁶⁸³ Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S., S. 206 ff., Ziff. 3.120 ff.

⁶⁸⁴ Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S., S. 206 ff., Ziff. 5.74.

8.2.1.2 Umweltschutzrelevante Aspekte im Verbrauch

787 Ähnlich wie im Streitfall über alkoholische Getränke in den USA Gesundheitsaspekte zur Diskussion standen, wurden im Handelskonflikt über US-Steuern auf Automobilen Umweltschutzkriterien berücksichtigt.⁶⁸⁵ Wann ist eine umweltschutzbedingte unterschiedliche Besteuerung zulässig, wann hingegen diskriminierend? Zur Klärung dieser Frage wurde der **«aim-and-effect»-Test** entwickelt, der von den WTO-Streitbeilegungsinstanzen in seiner strikt subjektiven Variante (danach müsste die WTO die subjektive Intention von legislativen Maßnahmen im Einzelfall hinterfragen) zwar abgelehnt wurde, tatsächlich aber in einer **«objektivierten» Form** fortlebt.⁶⁸⁶

788 Die Vereinigten Staaten belasteten ab den 1970er-Jahren⁶⁸⁷ bestimmte Automobile mit einer Steuer, die vom jeweiligen Treibstoffverbrauch abhängt («*Gas Guzzler Tax*»). Autos mit einer Fahrleistung von mehr als 22,5 Meilen pro Gallon Treibstoff waren steuerfrei. Modelle mit 12,5 bis 22,5 m/g unterlagen einer Steuer von US\$ 1000 bis 6400 und Modelle mit unter 12,5 m/g einer Steuer von US\$ 7700. Nach Ansicht der EG verletzte diese unterschiedliche Besteuerung den im GATT niedergelegten Gleichheitsbegriff der Produkte. Alle Automobile seien «gleiche» Produkte und müssten daher gleichbehandelt werden. Die Autos hätten die gleichen physikalischen Eigenschaften, die gleichen Bauteile und erbrächten den gleichen Nutzen. Unterschiede im Treibstoffverbrauch führten nicht zu anderen Produkten, die unterschiedlich behandelt werden dürften. Die Vereinigten Staaten hingegen vertraten die Meinung, der unterschiedliche Treibstoffverbrauch bzw. die unterschiedliche Belastung der Umwelt lasse die Autos zu unterschiedlichen Produkten werden. Die Steuer diene der Erhaltung fossiler Brennstoffe und trage zur Erhaltung der erschöpfbaren Naturschätze bei.

789 Der Panelbericht US-Steuern auf Automobilen hielt an seiner Empfehlung fest. Art. III GATT diene nur der Verhinderung einer rechtlichen Warendifferenzierung zum Schutz der inländischen Produktion. Das GATT verbiete seinen Partnern nicht, unterschiedliche politische Ziele zu verfolgen. In diesem Sinne sei zwischen Zielsetzung und Wirkung einer Maßnahme («*aim and effect*») zu unterscheiden. Eine Maßnahme habe den Schutz der heimischen Wirtschaft zum Ziel, wenn ihre Begründung darauf hindeute, «dass eine Änderung der Wettbewerbschancen zugunsten des inländischen Erzeugnisses das angestrebte Ergebnis gewesen und nicht nur die zufällige Folge der Umsetzung eines legitimen politischen Ziels (sei).» Im Gegensatz dazu habe eine Maßnahme die Wirkung, die einheimische Wirtschaft zu schützen, wenn sie inländischen Anbietern bessere Wettbewerbsbedingungen gewähre als Importeuren, und zwar gleichgültig, ob sich dabei

⁶⁸⁵ Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS31/R.

⁶⁸⁶ Vgl. *M. Matsushita et al.* (2015), S. 186.

⁶⁸⁷ Zur Höhe der heute geltenden «gas-guzzler-tax» vgl. https://en.wikipedia.org/wiki/Energy_Tax-Act (März 2024).

die Importmenge ändere oder nicht. Eine Verschiebung der Außenhandelsströme könne auf viele Ursachen zurückgeführt werden.⁶⁸⁸

Das GATT-Panel kam zum Ergebnis, das Ziel der Vereinigten Staaten sei nicht der Schutz der einheimischen Autoindustrie, sondern eine Besteuerung von Autos mit hohem Treibstoffverbrauch als Anreiz zum Kauf von verbrauchsgünstigeren Autos als Beitrag zur Einsparung fossiler Brennstoffe. Die Automobilhersteller der Vereinigten Staaten wie der Drittstaaten könnten Fahrzeuge mit hohen und niedrigen Treibstoffverbrauchswerten herstellen. In- und ausländische Autos mit einem niedrigen Treibstoffverbrauch würden in den USA gleich behandelt. Ausländische Autos mit einem höheren Verbrauchswert an Treibstoffen seien daher nicht inländischen Produkten mit einem niedrigeren Treibstoffverbrauch gleichzusetzen, seien also nicht gleiche oder gleichartige Produkte. Die Besteuerung der Autos nach Treibstoffverbrauch verändere daher die Wettbewerbsbedingungen nicht und sei nicht einem Schutz der inländischen Produktion gleichzustellen.⁶⁸⁹ Dieser Panel-Bericht wurde nicht angenommen; der **AB bezeichnete den «aims and effects»-Test später, in «Japan – Alcoholic Beverages II» als «ohne Rechtsgrundlage und falsch».**⁶⁹⁰ **Dennoch bleibt die Zielsetzung einer Maßnahme relevant,** wenn geprüft werden soll, ob diese als diskriminierend anzusehen ist. Dabei ist es aber nicht Aufgabe der WTO-Streitbeilegungsinstanzen, eine subjektive Absicht der M zu eruieren, sondern es geht um die «objektivierte Intention».⁶⁹¹

790

8.2.1.3 Umweltschutz in Herstellung und Verarbeitung

Eine weitere Frage ist der Einbezug der **Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden («Process and Production Method», PPM)** in die Definition des Produkts. Nach ursprünglicher GATT-Interpretation ist unbestritten, dass Unterschiede in der Herstellung und Verarbeitung eines Guts keine unterschiedliche Behandlung der Ware an der Grenze rechtfertigen, solange sich diese Unterschiede nicht im Handelsprodukt selbst manifestieren oder vermuten lassen, d.h. nicht produktprägend sind.⁶⁹² Diese Rechtsvorstellung gründet zweifelsohne auf der

791

⁶⁸⁸ Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS31/R, Ziff. 5.10.

⁶⁸⁹ Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vom 11.10.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS31/R, Ziff. 5.26. Zum Panelbericht «US-Taxes on Automobiles» vgl. A. Diem (1996) S. 46 ff.

⁶⁹⁰ AB, Japan – Alcoholic Beverages II, 4.10.1996, Abs. 27 f.

⁶⁹¹ So hat der AB in «Philippines – Distilled Spirits», 21.12.2011, in Abs. 250 festgehalten, dass «[a]lthough it is true that the aim of a measure may not be easily ascertained, nevertheless its protective application can most often be discerned from the design, the architecture, and the revealing structure of a measure.» Vgl. auch M. Matsushita (2015), S. 186.

⁶⁹² Vgl. Panelbericht «US-Restrictions on Imports of Tuna II» vom 16.6.1994, veröffentlicht als GATT Doc. DS29/R, Ziff. 5.9; A. Diem (1996) S. 99; M. Schlagenhof (1995); E.-U. Petersmann (1993).

Befürchtung, die Berücksichtigung von Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden bei der Beurteilung der Produktgleichheit öffne dem Handelsprotektionismus Tür und Tor.⁶⁹³

792 Wenn aber Erzeugnisse wegen der unterschiedlichen Umweltbelastung im Konsum in unterschiedliche Produktkategorien eingeteilt und in der Wertvorstellung der Verbraucher als nicht gleiche Güter beurteilt werden, so ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Produktdifferenzierung aufgrund unterschiedlicher Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden, die nicht produktprägend sind. Dies umso mehr, als den WTO-Vertragstexten nicht zu entnehmen ist, dass bei der Beurteilung einer Ware nur physisch feststellbare Unterschiede im Endprodukt und nicht auch andere Kriterien wie unterschiedliche Produktions- und Verarbeitungsmethoden oder damit zusammenhängende ethische Aspekte berücksichtigt werden sollen. Die Diskussion über diese Frage ist nicht abgeschlossen. Die traditionelle Interpretation hält an der Meinung fest, die Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden dürften nur insofern berücksichtigt werden, als sie sich in physisch feststellbaren Eigenschaften des Produkts niederschlagen. Dabei wird unter anderem auf das TBT-A verwiesen, das von den Produktmerkmalen oder den auf diese bezogenen Herstellungs- und Verarbeitungsmethoden spricht (*«product characteristics or their related processes and production methods»*).⁶⁹⁴ Verschiedentlich wurde daraus folgende Schlüsse gezogen:

- Der Import von Medikamenten dürfe demnach aus Risikoerwägungen verboten werden, wenn deren Erzeugung im Ausland nachweislich den im Inland als notwendig erachteten hygienischen Anforderungen nicht entspricht.
- Unterstützend zu dieser Interpretation wurde darauf hingewiesen, dass die von den Umweltschutz- und Konsumentenorganisationen in den letzten Jahren geforderten Etikettierungsvorschriften (Eier von Hühnern aus Bodenhaltung, Fleisch von Tieren aus artgerechter Haltung, Thunfisch, gefangen nach delfinschonenden Methoden, Gen-Sojabohnen) zeigten, dass bei der Beurteilung der Produktgleichheit sowohl der Umweltbezug in Herstellung und Verarbeitung als auch ethische Aspekte mitberücksichtigt werden. Ein «delfinschonend» gefangener Thunfisch ist demnach nicht dasselbe wie ein Thunfisch, bei dessen Fangmethoden mehr als eine vorgegebene Anzahl Delfine getötet wird. – Auch sei das Fleisch von Tieren, die artgerecht gehalten werden, nicht das gleiche Fleisch wie dasjenige von Tieren, die zu Tode gequält werden.

793 Falls solche Kriterien bei der Beurteilung der Produktgleichheit generell anerkannt werden (die Panel-Empfehlung US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II könnte in diese Richtung gehen, wenngleich die gesamte Entwicklung noch unklar ist),

⁶⁹³ Vgl. GATT (1992), International Trade 90–91, Vol. I, Genf, S. 22.

⁶⁹⁴ Ziff. 1 des Anhang 1 des TBT-Abkommens.

würde dies den Importländern erlauben, die als unterschiedlich definierten Produkte auch unterschiedlich zu behandeln.⁶⁹⁵

8.2.2 Die Ausweitung des Umweltschutzes auf extraterritoriale Bereiche

Die WTO unterscheidet zwischen dem inländischen und dem extraterritorialen Schutz von Gütern. Der inländische Schutz bezieht sich auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren, Pflanzen und Umwelt im eigenen Hoheitsgebiet, der extraterritoriale auf den Umweltschutz außerhalb der eigenen Landesgrenze und den allgemeinen Schutz von Tieren, Pflanzen, Luft, Wasser, Klima und Atmosphäre (Ozonschicht). **794**

Die **Schutzwürdigkeit der inländischen Umweltgüter** ist in den internationalen Abkommen über den Pflanzenschutz, den Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen und die Entsorgung gefährlicher Abfälle sowohl im GATT-Recht 1947 als auch in den Vertragsbestimmungen der WTO **unbestritten**. Jedem Staat steht das Recht zu, zum Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet Schutzmaßnahmen zu treffen. **Fraglich** ist hingegen, ob ein WTO-Mitglied das vertragliche Recht hat, Import- oder Exportbeschränkungen zum **Schutz der Umweltgüter außerhalb seiner Jurisdiktion** zu erlassen. **795**

Um den **Wandel in der Rechtsauffassung** über diese Frage aufzuzeigen, wird nachfolgend der Panelbericht US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine I mit der Panel-Empfehlung US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II verglichen. **796**

Im Handelskonflikt US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine I von 1991 ging es um das Problem, ob die Vereinigten Staaten den Import von Thunfisch aus Ländern verbieten dürfen, deren Fangmethoden den «Zufang» von Delfinen durch die Art der eingesetzten Schleppnetze nicht auf eine vorgegebene Anzahl beschränken. Die USA verteidigten ihr Importverbot aus dem ost-tropischen Pazifik mit dem Argument, eine solche Maßnahme sei notwendig, um die Delfine vor der Ausrottung zu bewahren. Das Washingtoner Artenschutzabkommen verpflichtete einen Staat, den Import von bedrohten Tierarten zu verbieten. Das Gegenargument der klagenden Handelspartner EG und Niederlande lautete, die Vereinigten Staaten hätten nicht das Recht, außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets (*«outside its jurisdiction»*) rechtsbestimmend einzugreifen. **797**

⁶⁹⁵ Zum Einbezug der Herstellungsverfahren vgl. die «Entschließung zur Welthandelsorganisation (WTO)» des Europäischen Parlaments vom November 1996, in der sich das Parlament «für eine Revision von Art. XX des GATT dahingehend» ausspricht, «dass es WTO-Vertragsparteien ermöglicht wird, gegen Erzeugnisse sowie gegen Herstellungsverfahren (Hervorhebung durch RS), die mit globalen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind, auf der Grundlage von multilateralen Umweltabkommen handelsbeschränkende Maßnahmen zu ergreifen». EG, ABI. C 166 vom 10.6.1996, S. 260. Vgl. T. Makatsch (2004), S. 88 ff.; R. Senti (2006), S. 73 ff.

798 Das GATT-Panel war sich einig, Art. XX(b) des GATT beziehe sich ausschließlich auf den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen im eigenen Hoheitsgebiet. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels in den Vierzigerjahren (historische Interpretation).⁶⁹⁶ Die extensive Interpretation von Art. XX(b) durch die USA hätte zur Folge, dass jedem Staat das Recht zustehen würde, über das Schutzniveau in anderen Staaten zu bestimmen. Dies wiederum würde die Welthandelsordnung des GATT infrage stellen. Mit dieser Überlegung und unter Mitberücksichtigung der Frage nach der Notwendigkeit dieser Maßnahme entschied das GATT-Panel, die USA seien nach Art. XX(b) nicht berechtigt, den Import von Thunfisch aus anderen Ländern wegen deren Fangmethoden zu verbieten.⁶⁹⁷

799 Im **Panelbericht US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II von 1994** wurde der gleiche Konflikt dahin revidiert, dass **Art. XX(b) keine geografische Einschränkung des Schutzes von Umweltschutzgütern enthalte**. Ein Land sei berechtigt, Maßnahmen zum Schutz von extraterritorialen Umweltgütern unter der Voraussetzung zu ergreifen, dass die **Maßnahmen notwendig** sind, was aber im vorliegenden Fall verneint wurde.⁶⁹⁸

800 Die revidierte Panel-Empfehlung ist nicht so auszulegen, dass ein Land das Schutzniveau und die Umweltschutzbestimmungen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes bestimmen und vorschreiben, d.h. im Ausland rechtsetzend tätig werden darf. Dagegen steht es einem Land aufgrund des neuen Berichts zu, ein Handelsprodukt (oder eine grenzüberschreitende Dienstleistung) auch nach umweltrelevanten und ideellen Kriterien zu definieren, deren Einhaltung vom Ursprungsland dieses Produkts bestimmte Produktions- und Verarbeitungsmethoden verlangt. Insofern ist der Panelbericht US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II eine logische Folge der differenzierteren und stärker umweltschutzbezogenen Produktbeurteilung im Inland. *Andreas Diem* kommt in seiner Analyse des Panelberichts US-Maßnahmen Thunfisch/Delfine II zum Ergebnis, Wortlaut und Systematik des Art. XX(b) sprächen «eher für als gegen die Zulässigkeit von Maßnahmen zum Schutz extraterritorialer Umweltgüter. Die spätere Übung zeigt zwar noch keinen konkreten neuen Meinungskonsens der GATT-Vertragsparteien in Bezug auf das GATT. Doch zeichnen sich bereits Konturen einer neuen Rechtsüberzeugung ab. Der Schutz extraterritorialer Umweltgüter kann Handelsbeschränkungen rechtfertigen, wenn sie auf möglichst breiter internationaler Basis vereinbart werden und notwendig sind, um die Wirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen zu unterstützen. Das allgemeine Umweltvölkerrecht verpflichtet alle Staaten, Im-

⁶⁹⁶ Panelbericht «US-Restrictions on Imports of Tuna I» vom 3.9.1991, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 155 ff., Ziff. 5.26.

⁶⁹⁷ Eine ausführliche Darstellung des Entscheids Thunfisch/Delfine I findet sich in: A. Diem (1996), S. 112 ff.

⁶⁹⁸ Inzwischen schlossen die USA mit Mexiko einen Vertrag über Thunfisch-Fangmethoden zum Schutz der Delfine im Pazifik ab.

porte und Exporte zu unterlassen, wenn durch sie extraterritoriale Umweltgüter erheblich geschädigt werden.»⁶⁹⁹

8.2.3 Die Neuausrichtung der Ziele

Die GATT-Rechtsprechung geht von dem in Art. III.1 GATT festgehaltenen Grundsatz aus, dass Handelshemmnisse in Form von Abgaben, Belastungen, Gesetzen, Verordnungen usw. «nicht derart angewendet werden sollen, dass sie die inländische Erzeugung schützen». Ist aber das gesetzte Ziel nicht der Schutz der eigenen Wirtschaft, d.h. nicht die Verbesserung der Wettbewerbssituation der landeseigenen Anbieter, dürfen solche Maßnahmen unter der Voraussetzung zum Einsatz gelangen, dass sie nicht gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von gleichen Produkten (Prinzip der Inlandgleichbehandlung) verstoßen. Was aber heißt in diesem Falle «gleiche» Produkte? Mit Rücksichtnahme auf die Freiheit eines Landes zur Gestaltung der politischen Ziele (insbesondere der umweltpolitischen Ziele) hält das Panel über alkoholische Getränke in den USA fest, es sei zwingend, die Definition der Produktgleichheit im Zusammenhang mit Art. III GATT auf eine Art und Weise vorzunehmen, dass sie nicht unnötig die Freiheit eines Staates in seiner Rechtsetzung und in der Festlegung der politischen Ziele einschränke. Je nach Zielsetzung der getroffenen Maßnahmen sei die Gleichheit der Produkte unterschiedlich zu definieren.⁷⁰⁰ Damit zeichnet sich eine Neuausrichtung in der Gewichtung der politischen Ziele ab, indem neben dem Schutz der Wirtschaft der Schutz der Umwelt vermehrt in den Vordergrund rückt.

Zu einem analogen Urteil kommt das Panel im Streitfall über die US-Steuern auf Automobilen von 1994. Das Panel war überzeugt, dass die im Jahr 1978 eingeführte Treibstoffsteuer nicht zum Schutz der Autoindustrie der Vereinigten Staaten eingeführt wurde, sondern effektiv aus Gründen des Umweltschutzes. Die «Gas Guzzler Tax» habe daher nicht die Wirkung, die Angebotsposition der einheimischen Produzenten zu verbessern. Somit sei es den USA erlaubt, die Fahrzeuge mit einem hohen Treibstoffverbrauch zusätzlich zu besteuern bzw. die Gleichheit der Produkte nach dem Kriterium Treibstoffverbrauch zu beurteilen und die Autos je nach Umweltverträglichkeit in verschiedene Kategorien einzuteilen.⁷⁰¹

8.3 Die möglichen Auswirkungen auf die WTO

Traditionelle «**Freihändler**» mögen die Hypothese vertreten, das oberste Ziel der WTO sei ein **möglichst freier und offener Weltmarkt**. Umweltschutzanlie-

⁶⁹⁹ A. Diem (1996), S. 131.

⁷⁰⁰ Panelbericht «US-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages» vom 19.6.1992, veröffentlicht in: GATT (1993), BISD 39th S, S. 206 ff., Ziff. 5.25 und Ziff. 5.72.

⁷⁰¹ Panelbericht «US-Taxes on Automobiles», GATT Doc. DS31/R vom 29.9.1994 (unveröffentlicht).

gen seien demnach dieser Priorität unterzuordnen. Die Regierungen und die internationalen Organisationen hätten auf marktverzerrende Interventionen zu verzichten. Der Umweltschutz könnte als Instrument des Protektionismus missbraucht werden.

- 804 Umweltschützer** hingegen stellen die Forderung auf, der **Freihandel sei dem Umweltschutz zu unterstellen**. Oberstes Ziel der wirtschaftlichen Tätigkeit sei die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität. Die Ausweitung des Handels führe indessen zu einer erhöhten Produktion und damit zu einer immer stärkeren Umweltbelastung.⁷⁰²
- 805** Die heute von der WTO vertretene **Welthandelsordnung scheint mehr und mehr ein System zu sein, in dem handelspolitische Maßnahmen auf die Erhaltung und Schonung der Umwelt abgestützt sind** und die Umweltschutzbestimmungen mit Rücksicht auf die handelspolitischen Erfordernisse getroffen werden. Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen, Tiere und Pflanzen dürfen ergriffen werden, wenn keine wirkungsvolleren Alternativen verfügbar sind, die WTO-Grundsätze nicht willkürlich und ungerechtfertigt verletzt werden und die Eingriffe keiner verschleierte Beschränkung des Handels gleichkommen. Insofern sind die Zielsetzungen der Welthandelsordnung und des Umweltrechts als komplementär zu verstehen: Eine «gute» Welthandelsordnung ist umweltgerecht, und ein «gutes» Umweltrecht ist WTO-konform.
- 806** Ein weiterer Ausbau des Umweltschutzes als notwendige Folge der zunehmenden Umweltgefährdung und der veränderten Wertvorstellungen lässt die Hypothese zu, dass in einer Welthandelsordnung der Zukunft der Umweltschutz und die soziale Sicherung an Bedeutung gewinnen und die Bemühungen um einen möglichst freien und offenen Markt abnehmen.
- 807** Welche Folgen hat diese Entwicklung auf die künftige Welthandelsordnung? **Die Berücksichtigung des Kriteriums Umweltschutz bei der Definition der «Produktgleichheit» würde das Inventar der umweltrelevanten WTO-Bestimmungen verändern:** Schon jetzt deutet sich an, dass die bisher erarbeiteten Übersichten über die heute geltenden umweltrelevanten Handelsbestimmungen der WTO immer weniger zutreffen und allgemein überholt sind. Umweltrelevant sind nicht nur jene WTO-Bestimmungen, die ausdrücklich die Umwelt und den Schutz der Menschen, Tiere und Pflanzen betreffen. Erfasst sind alle Bestimmungen, die von der Gleichheit und der Gleichartigkeit der Güter und Dienstleistungen und von einzelnen umweltrelevanten politischen Zielen sprechen. Indem in die Interpretation der WTO-Bestimmungen auch umweltrelevante Aspekte der Produktbenutzung, der Herstellung und der Verarbeitung sowie ideelle und ethische Werte miteinfließen, ist ein viel breiteres Umfeld der Welthandelsordnung

⁷⁰² Eine Gegenüberstellung der verschiedenen Argumente zusammen mit entsprechenden Literaturhinweisen findet sich u.a. bei: A. *Schlagenhof* (1995), S. 121 f.; E.-U. *Petersmann* (1993), IS. 43 ff.

umweltbezogen, als dies bisher der Fall war. Betroffen sind vor allem die Artikel I, II:2(a), III:2 und 4, VI:1(a) und (b), IX:1, XI:2(c), XIII:1 und XVI:4 GATT sowie die WTO-Zusatzabkommen, die auf dem Meistbegünstigungs- und Inländerprinzip beruhen.

Die **Anerkennung der PPMs** als Kriterien der Produktgleichheit **sollte eine logische Folge der heutigen WTO-Rechtspraxis** sein: Aus der Anerkennung des umweltpolitischen Bezugs im Güterverbrauch folgt, dass auch die Produktions- und Verarbeitungsmethoden berücksichtigt werden müssen. Wenn ein Produkt, das im Endverbrauch umweltbelastend ist, einem anderen Gut, das im Verbrauch umweltschonend ist, nicht gleichgestellt wird, so ist auch ein Produkt, das in der Herstellung und in der Verarbeitung die Umwelt belastet, nicht gleich einem Gut, das die Umwelt schont. **808**

Mit dieser Neudefinition der Produktgleichheit würde in das Völkerrecht Eingang finden, was in der Ökonomie, in der Nutzentheorie und in der Marktlehre seit Jahren gang und gäbe ist, nämlich die Differenzierung eines Produkts nach der Wertschätzung: Ein im Verbrauch umweltschonendes Gut ist nicht das Gleiche wie ein im Verbrauch umweltbelastendes Gut; ein in der Produktion und in der Verarbeitung umweltschonendes Erzeugnis entspricht nicht einem Gut, das bei der Gewinnung oder in der Produktion die Umwelt belastet. **809**

Es besteht durchaus die **Möglichkeit, den Kriterienkatalog zu erweitern**: **810** Die Zugeständnisse an den Umweltschutz präjudizieren die Beantwortung der Frage, ob bei der Bewertung der Produkte nicht auch arbeitsrechtliche und sozialpolitische Kriterien berücksichtigt werden müssten. Zu nennen sind insbesondere die Herausforderung der Kinderarbeit und die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der Betagten sowie die Respektierung der Vereinigungsfreiheit. Auf dieser Basis könnte ein Land den Import von Gütern aus einem Land mit einem niedrigeren sozialen Schutz mit der Begründung verbieten, das Produkt sei beispielsweise von unterversicherten Arbeitskräften gefertigt worden. Ein Produkt von nicht oder schlecht versicherten Beschäftigten sei ethisch und ideell nicht das Gleiche wie ein Produkt von sozial bessergestellten Arbeitskräften. Oder ein Kleidungsstück aus einem Land, das Kinderarbeit toleriert, sei nicht das gleiche Gut wie ein Erzeugnis aus einem Land ohne Kinderarbeit. Die Vereinigung der Südostasiatischen Staaten (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) sowie die Staats- und Regierungschefs der G-15 haben sich in der Vergangenheit vehement gegen den Versuch der Industriestaaten gewehrt, soziale Fragen wie Kinderarbeit auf die Traktandenliste der ersten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1996 zu nehmen.⁷⁰³

⁷⁰³ Eine übersichtliche Behandlung der Sozialklausel mit weiterführender Literatur findet sich in: *H. Sautter* (1995), Sozialklauseln für den Welthandel – wirtschaftsethisch betrachtet, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 40. Jahr, Hamburg, S. 227 ff.

- 811** Zwischen Protektionisten und Umweltschützern kann sich eine «**unheilige**» **Allianz** bilden: Jede staatliche Intervention schränkt die Tätigkeit einzelner Anbieter ein, sodass die Konkurrenten in irgendeiner Form profitieren. So wird es den US-Anbietern von Thunfisch recht sein, wenn ausländische Anbieter vom Inlandmarkt ferngehalten werden. Auch die Hersteller von Kleinautos begrüßen eine besondere Besteuerung von großen Autos, genauso wie die Brauer von Bier mit einem niedrigen Alkoholgehalt ein Verkaufsverbot von Bier mit einem höheren Alkoholgehalt befürworten.
- 812** Die WTO steht vor der heiklen Aufgabe, einen Mittelweg zwischen Handelsliberalisierung und Umweltschutz zu finden: Mit der Neu-Orientierung der Welt handelsordnung auf umweltrelevante und soziale Ziele läuft die WTO aus der Sicht der Freihandelsvertreter Gefahr, an Substanz zu verlieren. Anstelle international einheitlicher Handelsregeln werden vermehrt nationale Regeln des Umwelt- und Sozialschutzes treten, Elemente, die den Handel und die gegenseitige Zusammenarbeit in Produktion und Verarbeitung erschweren.