ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Molsberger, Josef

Working Paper

Die Zukunft des GATT

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 52

Provided in Cooperation with:
University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Molsberger, Josef (1995) : Die Zukunft des GATT, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 52, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/104896

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

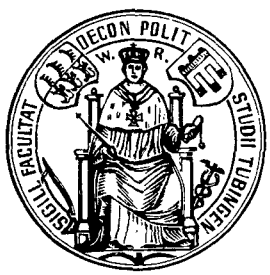
WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

DIE ZUKUNFT DES GATT

Josef Molsberger



Tübinger Diskussionsbeiträge

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

DIE ZUKUNFT DES GATT

Josef Molsberger

Tübinger Diskussionsbeitrag Nr. 52
Juli 1995

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, 72074 Tübingen

Josef Molsberger

DIE ZUKUNFT DES GATT*

Im September 1986 wurde in Punta del Este (Uruguay) eine neue Runde multilateraler Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT eröffnet. Die Verhandlungen dieser 'Uruguay-Runde' wurden am 15. Dezember 1993 in Genf abgeschlossen. Am 15. April 1994 unterzeichneten die Minister der an den Verhandlungen beteiligten Staaten in Marrakesch (Marokko) die Schlußakte der Uruguay-Runde zusammen mit dem Abkommen zur Gründung einer Welthandels-Organisation (World Trade Organization, WTO).

Die Uruguay-Runde war weit mehr als eine der traditionellen 'Zollrunden' des GATT. Sie hatte die umfassendste und ehrgeizigste Agenda aller bisherigen GATT-Verhandlungen. Neben den Gesprächen über Zollsenkungen und die Reduzierung anderer Handelshemmnisse ging es vor allem um eine Wiederherstellung der 'GATT-Disziplin' - d.h. um eine tatsächliche Befolgung der Handelsregeln -, um eine Verminderung der Ausnahmen des GATT und um die Aufstellung von Regeln für solche Gebiete der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die vom GATT bisher nicht erfaßt waren. Die Breite der Agenda, aber vor allem die Brisanz der zu behandelnden Probleme, die vielfältige politische Widerstände implizierte, ließen die Verhandlungen ungewöhnlich lange dauern.

Fragt man nach der Zukunft des GATT, so sind vor allem die Wege in die Zukunft zu betrachten, die in den Vereinbarungen der Uruguay-Runde gewiesen wurden. Diese Vereinbarungen wiederum sind nicht ohne einen Blick in die Vergangenheit zu beurteilen. Denn das Programm der Uruguay-Runde bestimmten die Probleme der 'alten' GATT-Ordnung ('GATT 1947'). In Abschnitt I dieses Beitrags wird daher eine Reihe der wichtigsten Probleme des 'GATT 1947' genannt, für die die Uruguay-Runde Lösungen finden sollte. In Abschnitt II werden wichtige Lösungsansätze für diese Probleme referiert, die in der Uruguay-Runde vereinbart wurden ('GATT 1994'). In Abschnitt III werden Fragen zur Welthandelsordnung der Zukunft, wie sie in der Uruguay-Runde konzipiert wurde, diskutiert.

* Der Aufsatz erscheint demnächst in den Schriften des Vereins für Socialpolitik.

I. 'GATT 1947': Die Probleme der 'alten' GATT-Ordnung

Die Probleme der 'alten' Welthandelsordnung lagen einerseits in der offenen oder versteckten Mißachtung von GATT-Regeln durch die Staaten, andererseits aber auch in ordnungspolitischen Widersprüchen der GATT-Ordnung, die interventionistische Sonderregime für einzelne Sektoren tolerierte und durch eine Fülle von Ausnahmen die multilateralen Regeln relativierte; schließlich zeigten sich zunehmend Lücken im GATT-Regelwerk[1]. Insgesamt erschien daher das GATT vielen Beobachtern als ein Papiertiger, der nicht mehr in der Lage war, eine marktwirtschaftliche, nichtdiskriminierende internationale Rechtsordnung durchzusetzen[2].

Diese Probleme sind nicht plötzlich aufgetreten; es handelte sich eher um eine schleichende Erosion der GATT-Regeln[3]. In den achtziger Jahren kumulierten sich jedoch die Probleme, und die Lösungsansätze der Tokio-Runde erwiesen sich als nicht ausreichend. Dies war der Anlaß für die Vereinbarung neuer multilateraler Verhandlungen in der Uruguay-Runde[4].

Die wichtigsten Probleme der 'alten' GATT-Ordnung, für die in der Uruguay-Runde Lösungen gesucht wurden, werden im folgenden kurz umrissen. Dabei (wie auch im folgenden Abschnitt II) ist keine Vollständigkeit beabsichtigt; auch können die Probleme nicht vertieft diskutiert werden. Beides ist in dem hier interessierenden Zusammenhang auch nicht erforderlich[5].

(1) In sektorspezifischen Sonderregimen für den Agrarhandel sowie für den Handel mit Textilien und Bekleidung waren grundlegende Prinzipien des GATT (Nichtdiskriminierung,

---

1) Umfassend informiert über das 'alte' GATT: Senti (1986). Vgl. dazu ferner: Sautter (1982), Molsberger (1985).

2) Vgl. etwa Jackson (1983), Malmgren (1983), Thurow (1992), S. 65, 75, 237.

3) Vgl. dazu Curzon/Curzon Price (1979), Molsberger (1983).

4) Über die Vorgeschichte der Uruguay-Runde informieren: May (1994), S. 16 ff., Stoll (1994), S. 245 ff.

5) Ausführlicher zu den ordnungspolitischen Defiziten des GATT: Molsberger/Kotios (1990). Eine umfassende Bestandsaufnahme der handelspolitischen Probleme der achtziger Jahre bietet Cline, ed. (1983a). Auch in Finger/Olechowski (1987) werden die Probleme, die Ursache und Hintergrund der Uruguay-Runde waren, diskutiert. Vgl. auch Ipsen/Haltern (1991), Erster und Zweiter Teil, Beise (1994), S. 192 ff. und 203 ff.

Reziprozität, Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse, Verbot von Exportsubventionen) außer Kraft gesetzt worden. Dabei unterschieden sich die Regime für Agrarprodukte und für Textilien und Bekleidung im rechtlichen Ansatz:

- Der Agrarhandel blieb grundsätzlich dem GATT unterworfen, wurde ihm aber faktisch durch eine Fülle von Ausnahmebestimmungen entzogen[6]. In der Praxis wurde der internationale Agrarhandel durch die Anwendung von Importkontingenten, Importmindestpreisen, variablen Importabgaben und Exportsubventionen zum politisierten 'managed trade'. Insbesondere die Europäische Gemeinschaft (EG) trug zu dieser Pervertierung der Handelsordnung bei. Einerseits schottete sie ihren Agrarbinnenmarkt durch variable Einfuhrabgaben ("Abschöpfungen") gegen Importe ab und machte dadurch den ausländischen Anbietern jeglichen Preiswettbewerb am EG-Markt unmöglich. Andererseits zerrüttete sie den Weltmarkt durch die Gewährung variabler Exportsubventionen für Agrarprodukte, die für die EG-Exporteure zu jedem noch so niedrigen Weltmarktpreis immer die preisliche Wettbewerbsfähigkeit künstlich herstellten.

- Für den Handel mit Textilien und Bekleidung wurden 1973 durch das Multifaserabkommen (MFA) die GATT-Regeln auch de jure außer Kraft gesetzt[7]. Der Handel wurde vor allem mit diskriminierenden, bilateral vereinbarten mengenmäßigen Exportbeschränkungen gesteuert. Das MFA erlaubte ausdrücklich derartige Vereinbarungen. Faktisch wurden die Exportbeschränkungen meistens den Exportländern von den Importländern aufgedrängt.

(2) Auch im Handel mit anderen Gütern wurden zunehmend mengenmäßige Exportbeschränkungen - in der Form eines Voluntary export restraint (VER) oder eines Orderly marketing arrangement (OMA) - eingesetzt[8]. Auch diese bilateral organisierten protektionistischen Maßnahmen durchbrachen das GATT-Prinzip der Nichtdiskriminierung und das Verbot von Mengenbeschränkungen im internationalen Handel. Die Importländer versuchten auf diese Weise, die Importkonkurrenz besonders leistungsfähiger ausländischer Anbieter gezielt zurückzudrängen. Zunächst schützten sie dadurch vor allem traditionelle, arbeits-

---

6) Vgl. dazu Reblin (1993), Hathaway (1983), bes. S. 441 ff., Fitchett (1987).

7) Vgl. dazu Wolf (1983), GATT Secretariat (1984).

8) Vgl. dazu Olechowski (1987).

intensive Branchen, dann auch moderne Wirtschaftszweige bis hin zu Automobilbau und Elektronik. Wie im Textilhandel wurden auch hier die Exportbeschränkungen den Exportländern durch die Importländer aufgezwungen.

Bisweilen wird angenommen, das GATT verbiete nur Mengenbeschränkungen des Imports, nicht aber des Exports. Tatsächlich sind nach Artikel XI:1 des GATT Exportmengenbeschränkungen genau so verboten wie Importkontingente - sofern sie durch eine der 'Vertragsparteien', d.h. durch einen Staat vorgenommen werden. Häufig wurden die Exportbeschränkungen jedoch nicht durch die Regierungen der Exportländer, sondern durch Industrieverbände oder Exportkartelle administrativ geregelt. Da das GATT nur Regeln für die Handelspolitik der Staaten, nicht aber Vorschriften für Unternehmungen enthält, konnte auf diese Weise das Verbot von mengenmäßigen Exportbeschränkungen 'legal' umgangen werden: Formal lag kein Verstoß gegen den Buchstaben - wohl aber gegen den Geist - von Artikel XI des GATT vor. Daher wurden die Exportbeschränkungen als 'Grauzonenmaßnahmen' bezeichnet[9].

Bilateral verhandelte 'freiwillige' Exportbeschränkungen drängten die spezifische Schutzklausel ('escape clause') des Artikels XIX des GATT ganz in den Hintergrund. Diese Schutzklausel erlaubt die Wiedereinführung protektionistischer Maßnahmen, falls einem inländischen Wirtschaftszweig ernsthafte Schädigung durch starke Importzunahme droht[10]. Allerdings müssen die Schutzmaßnahmen nichtdiskriminierend angewandt werden, und außerdem gilt für die dadurch benachteiligten Exportländer die Reziprozität. Beide Bedingungen stellen eine Bremse für eine zu häufige Anrufung von Artikel XIX dar. Diese Bedingungen ließen sich durch VERs und OMAs umgehen.

(3) Die Neigung zu unilateralem Vorgehen ohne Beachtung der Konsultationsverpflichtungen und der Streitbeilegungsprozeduren des GATT nahm zu. Besonders die USA und die EG griffen häufiger zu Antidumpingmaßnahmen gegen tatsächliches oder angebliches Dumping und zu Ausgleichszöllen gegen tatsächliche oder vermeintliche Exportsub-

9) Vgl. Petersmann (1988), Beise (1991).

10) Vgl. dazu Smeets (1987), S. 7 ff. und 81 ff., Wolff (1983), Sampson (1987).

ventionierung[11]. In einer engen Interpretation der Reziprozität versuchten die USA, Märkte einzelner Produkte in einzelnen Ländern unilateral für amerikanische Anbieter zu öffnen[12].

(4) Das Prinzip der Nichtdiskriminierung wurde durch regionale Präferenzräume weiter ausgehöhlt. Insbesondere die EG ging darin sehr weit. Über die Integration der Mitgliedstaaten hinaus schloß sie zahlreiche Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit Nachbarländern und Gruppen von Entwicklungsländern, die eine Pyramide unterschiedlich weitgehender Präferenzen entstehen ließen[13]. Damit machte die EG die Diskriminierung zum Prinzip. Nach dem Beispiel der EG entstanden Bestrebungen zur Bildung regionaler Präferenzzonen in Amerika und Asien[14]. Kleinere Länder fürchteten die zunehmende bilaterale Verhandlungsmacht solcher 'Handelsblöcke'. Zum Teil befürchtete man, daß die Handelsblöcke sich auf den Intrablock-Handel 'zurückziehen' könnten und daß der weltweite multilaterale Handel durch 'Regionalismus' ersetzt werde[15].

(5) Lücken im GATT-Regelwerk wurden immer stärker spürbar: Für den ständig bedeutender werdenden internationalen Austausch von Dienstleistungen sah das GATT keine Regeln vor. Nationale Regulierungssysteme für viele Dienstleistungszweige (z.B. Banken, Versicherungen, Verkehr) behinderten jedoch ganz allgemein den Markteintritt neuer Anbieter und enthielten meistens zusätzliche Marktzutrittsschranken für ausländische Anbieter[16]. Viele Länder kannten nur einen ungenügenden Schutz geistigen Eigentums (durch Patente, Warenzeichen, Urheberrechte), so daß Nachahmungen geschützter Waren nicht rechtlich verfolgt werden konnten; dies führte zu Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Handel[17]. Andererseits wurden gewerbliche Schutzrechte zu wettbewerbsbeschränkenden Import- und Exportbehinderungen ausgeweitet, was ebenfalls den inter-

---

11) Vgl. dazu Patterson (1983), Grey (1983), Finger (1987).

12) Ausführlich dazu: Cline (1983c).

13) Vgl. dazu Hine (1985), insbesondere S. 114 ff.

14) Vgl. dazu Proff (1994).

15) Die Literatur zum Regionalismus ist in letzter Zeit stark angewachsen. Gute Problemübersichten bieten die Sammelbände von de Melo/Panagariya, eds. (1993) und von Cable/Henderson, eds. (1994). Vgl. auch Belous/Hartley (1990). Zusammenfassend informieren de Melo/Panagariya (1992) und Preuße (1994a).

16) Vgl. dazu Diebold/Stalson (1983), Bhagwati (1987), Fetzer (1992), S. 59-79, Schultz (1993).

17) Vgl. dazu Preuße (1994b).

nationalen Handel verzerrte[18]. Viele Länder suchten zu verhindern, daß Importbeschränkungen durch Direktinvestitionen umgangen wurden, indem sie ausländischen Tochterunternehmen Local-content-Auflagen für den Bezug von Vorprodukten machten oder den Export eines bestimmten Mindestanteils der Produktion dieser Firmen vorschrieben[19]. Auch diese indirekt protektionistischen Maßnahmen konnte das GATT nicht verhindern.

(6) Nach dem Grundsatz des 'special and differential treatment' waren (vor allem in Artikel XVIII und in Teil IV des GATT) für Entwicklungsländer Ausnahmen von fast allen GATT-Prinzipien eingeführt worden[20]. Der Entwicklungsprotektionismus, selbst unter Einsatz von Einfuhrkontingenten, und die Gewährung von nichtreziproken Zollpräferenzen durch die Industrieländer waren legalisiert worden. Auch gebundene Zölle durften die Entwicklungsländer einseitig wieder erhöhen. Die Aufhebung der Reziprozitätsverpflichtung machte die Entwicklungsländer zu 'Trittbrettfahrern' bei Liberalisierungsmaßnahmen von Industrieländern. Dies verringerte die Neigung der Industrieländer noch mehr, solche Importe zu liberalisieren, die vor allem für Entwicklungsländer wichtig waren[21]. Das wiederum veranlaßte viele Entwicklungsländer dazu, das GATT als einen 'Rich men's club' anzusehen und auf der Forderung besonderer Bedingungen zu beharren. Die Entwicklungsländer standen zunehmend außerhalb des Verhandlungsgeschäfts im GATT. Andererseits wurden gerade viele Entwicklungsländer durch die GATT-inkonformen erzwungenen Exportbeschränkungen und durch den Agrarprotektionismus der Industrieländer geschädigt.

(7) Die besondere organisatorische Struktur des GATT verursachte eine Reihe von Problemen[22]. Aus der Entstehungsgeschichte des GATT resultierte eine "institutionelle Schwäche"[23]: Formal wurde es als Regierungsabkommen geschlossen und durch das "Protokoll über die vorläufige Anwendung des GATT" vom 30. Oktober 1947 ohne Ratifizierung in Kraft gesetzt. Nach diesem Protokoll verpflichteten sich die vertragschließenden Parteien, das GATT vorläufig anzuwenden, "soweit dies mit der jeweils in Kraft befindlichen

18) Vgl. Stern (1987).

19) Vgl. Safarian (1983), Guisinger (1987).

20) Vgl. dazu Hindley (1987), Molsberger/Kotios (1990), S. 96 und 99 f., Senti (1994a), S. 61 ff., Sautter (1982), S. 665.

21) Vgl. Cline (1983b), S. 24.

22) Vgl. dazu etwa Sautter (1982), S. 660, Jackson (1991), S. 143 ff., Senti (1994a), S. 10 ff.

23) Stoll (1994), S. 258. Vgl. auch Benedek (1990), S. 210.

nationalen Gesetzgebung zu vereinbaren war"[24]. Diese Regelung galt auch für alle später dem Abkommen beitretenden Länder. Für das Verhältnis von nationalem Recht und GATT-Regeln ergab sich daher: "Die am Tag des Beitritts geltenden nationalen Gesetze bleiben unverändert in Kraft, auch wenn sie die Erfüllung einzelner GATT-Artikel unmöglich machen"[25]. Aus dieser "basic treaty structure flaw" ergaben sich weitere institutionelle Probleme[26]. Da es sich als schwierig erwies, das GATT zu ändern und zu ergänzen, entstand ein System von Zusatzverträgen ("side treaties") - wie etwa die 'Codices' der Tokio-Runde - die nach dem Prinzip der 'variablen Geometrie' jeweils nur für die Unterzeichnerstaaten verpflichtend waren[27]. Dieses 'GATT à la carte' ließ die internationale Handelsordnung unübersichtlich werden und auch ihre Durchsetzung fraglich erscheinen. Zweifel an der Wirksamkeit des Streitbeilegungsverfahrens wurden wiederum als Rechtfertigung für die oben erwähnten unilateralen Maßnahmen einzelner Staaten angeführt[28].

Die verschiedenen hier kurz zusammengefaßten Probleme der 'alten' GATT-Ordnung wurden von den einzelnen GATT-Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich beurteilt[29]. Je nach den spezifischen nationalen Interessen bzw. der Interpretation dieser Interessen durch die Politiker wurde den einzelnen Problemen stärkeres oder geringeres Gewicht beigemessen. So wünschten viele Entwicklungsländer vor allem einen besseren Zugang zu den Märkten der Industrieländer, z.B. durch die Abschaffung der sektoralen Sonderregime; die EG zeigte sich daran nicht interessiert. Die USA drängten auf ein Regelwerk für den Dienstleistungshandel; die meisten Entwicklungsländer lehnten dies zunächst ab; auch die EG war anfänglich reserviert. Agrarexportländer forderten die Eindämmung der Exportsubventionen und den Abbau des Agrarprotektionismus; die EG sah dadurch ihre Agrarmarktorganisation gefährdet; Netto-Agrarimportländer fürchteten eine Verteuerung ihrer Importe. Diese Heterogenität der Interessen und die unterschiedlichen Gewichte, die den verschiedenen Problemen gegeben wurden, führten dazu, daß über die Agenda der Uruguay-Runde lange gestritten und daß schließlich ein riesiges Verhandlungspaket geschnürt wurde. Das

---

24) Sautter (1982), S. 660. Nach dem Protokoll gilt dieser Vorbehalt nur für Teil II des GATT (Artikel III bis XXIII). Allerdings enthält dieser Teil II die meisten GATT-Regeln.

25) Sautter (1982), S. 660.

26) Jackson (1991), S. 143 f.

27) Vgl. dazu Jackson (1983), S. 164 f. und 172 ff.

28) Vgl. Malmgren (1983), S. 196 f., Jackson (1991), S. 156, Stoll (1994), S. 268 f.

29) Vgl. zum folgenden Schomerus (1994), S. 97 f.

gegenseitige Mißtrauen ließ keine sukzessive Einigung und Abstimmung über einzelne Teilgebiete zu; über die Verhandlungsergebnisse sollte nur als Paket abgestimmt werden. Fehlende Einigung auf nur einem Teilgebiet dieses Pakets stellte somit das Gesamtergebnis der Runde in Frage. Diese Paket-Taktik brachte es einerseits mit sich, daß die Uruguay-Runde sich sehr lange hinzog; vor allem die lange Zeit stockenden Agrarverhandlungen verzögerten den gesamten Abschluß. Andererseits ermöglichte das Do ut des der Paketlösung Liberalisierungsfortschritte auch auf den Gebieten, die in früheren GATT-Runden Bastionen des Protektionismus geblieben waren.

II. 'GATT 1994': Lösungsansätze der Uruguay-Runde

Die Uruguay-Runde hatte keine besonders gute Presse. Dazu haben die lange Dauer der Verhandlungen, die immer wieder auftretenden und oft unnötig hochgespielten Krisen und die wenig konziliante Verhandlungspolitik großer Akteure, vor allem der EG, beigetragen[30]. Unbehagen und Skepsis, zum Teil auch mangelndes Verständnis des Erreichten, prägten auch noch die Berichterstattung der Medien über die Ergebnisse der Verhandlungen. Gleichwohl ist festzustellen: Verglichen mit früheren GATT-Runden hatte die Uruguay-Runde nicht nur ein sehr viel breiteres Verhandlungsprogramm, sie erzielte auch bemerkenswerte Ergebnisse. Auf vielen Gebieten wurden Liberalisierungsschritte gewagt, die sich in der Kennedy-Runde und der Tokio-Runde noch als unmöglich erwiesen hatten. Auch wenn, wie in handelspolitischen Vereinbarungen üblich, viele Einschränkungen und Ausnahmen, auch lange Übergangsfristen vorgesehen sind, ist die Grundtendenz der Liberalisierung und der Verbesserung der GATT-Disziplin doch eindeutig vorherrschend.

An dieser Stelle können nicht alle Ergebnisse der multilateralen Verhandlungen referiert werden[31]. Im folgenden werden nur wichtige Lösungsansätze der Uruguay-Runde für die

---

30) Zum Verlauf der Verhandlungen vgl. May (1994), S. 16 ff., speziell zu den Agrarverhandlungen Reblin (1993), S. 189 ff., bes. S. 218 ff.

31) Die offiziellen Texte mit allen Ergebnissen der Uruguay-Runde enthält GATT Secretariat (1994). Eine sehr ausführliche Darstellung der Ergebnisse bietet Stoll (1994). Ebenfalls ausführlich informieren Senti (1994a), May (1994) und Gemperle/Zeller/Wartenweiler (1994). Zusammenfassungen der Ergebnisse bieten GATT Focus No. 104 (December 1993), News of the Uruguay Round, Nr. 84, 5 April 1994, Schomerus (1994), Langhammer (1994), Blankart (1994), Senti (1994b), Sachverständigenrat (1994), Tz. 33-41, S. 53 ff. Eine praktische tabellarische Übersicht der Ergebnisse enthält Wolf (1994).

in Abschnitt I genannten Hauptprobleme des 'alten' GATT zusammengefaßt, die für die Zukunft des 'GATT 1994' von besonderer Bedeutung sind[32].

(1) Die Verhandlungen über die Sonderregime für einzelne Sektoren, insbesondere über den Agrarhandel wurden in der Öffentlichkeit besonders beachtet. Bisweilen konnte der Eindruck entstehen, daß im GATT nur über die Agrarprobleme verhandelt würde. Entsprechende Publizität fanden die Ergebnisse auf diesem Gebiet. In der Tat ist bemerkenswert, daß zum erstenmal Übereinstimmung erzielt wurde, die Sektoren mit handelspolitischen Sonderregimen wieder 'in das GATT zurückzubringen', und daß auch konkrete Schritte dazu beschlossen wurden.

Der Agrarhandel soll - allmählich - den GATT-Regeln unterstellt werden[33]. Alle nichttarifären Handelshemmnisse sind in Zölle umzuwandeln ('Tariffication'); die Zölle sind innerhalb von 6 Jahren um durchschnittlich 36 Prozent zu senken. (Für Entwicklungsländer gilt: Diese Zölle sind innerhalb von 10 Jahren um durchschnittlich 24 Prozent zu senken. Die am wenigsten entwickelten Länder sind von dieser Zollsenkung ausgenommen.) Eine spezielle Schutzklausel sieht unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit vor, Zusatzzölle zu erheben, "für den Fall, dass die Importerleichterungen zu einem unverhältnismässig starken Ansteigen der Importmenge oder zu einem Importpreiseinbruch führen"[34]. Ein minimaler Marktzugang von 3 Prozent des Inlandsverbrauchs ist sofort zu garantieren; er ist bis zum Ende der genannten Übergangszeiten auf 5 Prozent zu erhöhen. Innerhalb von 6 Jahren ist der Wert der Exportsubventionen um 36 Prozent und die Menge der subventionierten Exporte um 21 Prozent zu senken (bezogen auf den Basis-Zeitraum 1986-90). Interne produktionsbezogene Subventionen sind um 20 Prozent (in Entwicklungsländern um 13,3 Prozent) zu verringern. Interne Subventionen ohne oder mit minimalem Einfluß auf den Außenhandel (z.B. direkte Einkommensbeihilfen) können beibehalten werden. (Diese Ausnahmen werden als 'green box' bezeichnet.)

---

32) Im folgenden werden nur allgemein die zu den betreffenden Punkten geschlossenen Übereinkommen zitiert. Für diese Zusammenfassung wird auf Einzelnachweise der relevanten Artikel der einzelnen Vereinbarungen verzichtet.

33) Vgl. "Agreement on Agriculture", in: GATT Secretariat (1994), S. 39-68; GATT Focus, No. 104 (December 1993), S. 5 ff.

34) Senti (1994a), S. 71.

Der Textilhandel soll ebenfalls wieder den GATT-Regeln unterstellt werden[35]. Das MFA wurde noch einmal, aber nur um ein Jahr, bis zum 31. Dezember 1994 verlängert. Innerhalb von 10 Jahren sollen dann in vier Schritten die Mengenbeschränkungen sukzessive abgebaut werden. 49 Prozent der Mengenbeschränkungen (bezogen auf das Einfuhrvolumen von 1990) müssen erst zum 1. Januar 2005 beseitig werden. Ab 2005 soll ein Importschutz für Textilien und Bekleidung nur noch durch Zölle gewährt werden.

(2) Durch eine Reihe von Vereinbarungen soll die 'GATT-Disziplin' gestärkt werden, d.h. es soll die Einhaltung der GATT-Regeln nach Buchstaben und Geist gesichert werden[36]. Besonders wichtig sind die Regelungen, die im "Agreement on Safeguards" getroffen wurden: Grauzonenmaßnahmen, insbesondere VERs, sind innerhalb von 4 Jahren abzuschaffen oder in Übereinstimmung mit dem GATT zu bringen, z.B. in Maßnahmen nach Artikel XIX umzuwandeln. Über diese Vierjahresfrist hinaus darf jedes WTO-Mitglied bis Ende 1999 ein einziges Selbstbeschränkungsabkommen beibehalten. (Mit dieser Ausnahme hat sich die EG ihr Selbstbeschränkungsabkommen mit Japan für Automobile gesichert.) Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX werden zeitlich begrenzt; die Höchstdauer beträgt vier Jahre, eine Verlängerung auf höchstens acht Jahre ist möglich. Eine gewisse Durchbrechung der Nichtdiskriminierungsklausel wird andererseits erlaubt.

(3) Die Voraussetzungen für die Anwendung von Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen und die Regeln über Subventionen sind präzisiert und verschärft worden[37]. Damit wurden die entsprechenden Codices der Tokio-Runde ergänzt und konkretisiert. Unter anderem wurden strengere Regeln für die Antidumping-Verfahren aufgestellt, der Nachweis der Schädigung präzisiert und Fristen für die Geltungsdauer der Antidumping-Zölle festgelegt. Um die Verhängung von Ausgleichszöllen zu protektionistischen Zwecken zu erschweren, wird nach generell erlaubten, generell verbotenen und unter bestimmten Voraussetzungen "angreifbaren" Subventionen ("actionable subsidies") unter-

---

35) Vgl. "Agreement on Textiles and Clothing", in: GATT Secretariat (1994), S. 85-137, Senti (1994a), S. 79 ff.

36) Vgl. dazu die unter dem Titel "General Agreement on Tariffs and Trade 1994" zusammengefaßten verschiedenen Vereinbarungen über die Interpretation einzelner GATT-Artikel ("Understanding on the Interpretation of Article..."), in: GATT Secretariat (1994), S. 21-38, sowie das "Agreement on Safeguards", in: GATT Secretariat (1994), S. 315-324.

37) Vgl. "Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade", in: GATT Secretariat (1994), S. 168-196, sowie "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures", in: GATT Secretariat (1994), S. 264-314.

schieden[38]. Auch hier wurden die Verfahrensregeln präzisiert. Im Unterschied zu den Codices der Tokio-Runde, die nach 'variabler Geometrie' nur für die jeweiligen Unterzeichnerstaaten verpflichtend waren, gelten diese Regelungen der Uruguay-Runde für alle WTO-Mitglieder.

(4) Die Ausnahme von der Meistbegünstigung, die in Artikel XXIV des GATT für Zollunionen und Freihandelszonen festgelegt ist, wurde nicht geändert. Es wurden lediglich die Kriterien für die Anwendung dieses Artikels präzisiert, durch die die Einschränkung der Meistbegünstigung in Grenzen gehalten werden soll[39]. Unter anderem wurden die Zollberechnung für eine Zollunion geregelt, die Übergangszeit auf höchstens zehn Jahre festgelegt sowie das Notifizierungs- und Überprüfungsverfahren präzisiert.

(5) Wesentliche Teile der Vereinbarungen der Uruguay-Runde sollen bisherige Lücken im GATT-Regelwerk schließen.

Für den internationalen Dienstleistungshandel wurde ein allgemeines Rahmenabkommen geschlossen (General Agreement on Trade in Services - GATS)[40]. Es sieht u.a. die Verpflichtung zur unbedingten Meistbegünstigung und zur Transparenz der Maßnahmen vor. Das Abkommen ist von den Mitgliedsländern durch spezielle Angebote bzw. Verpflichtungen zur Liberalisierung des Marktzugangs zu konkretisieren. Regelmäßige Verhandlungsrunden sollen eine progressive Liberalisierung ermöglichen.

Ein Abkommen über handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPs) sieht für die Unterzeichner-

---

38) Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichszölle (in: GATT Secretariat, 1994, S. 266 ff.) unterscheidet "prohibited subsidies", "actionable subsidies" und "non-actionable subsidies". Für diese drei Begriffe gibt es in der deutschen Literatur keine einheitliche Terminologie: Stoll (1994, S. 300 f.) verwendet dafür die deutschen Begriff "generell verbotene Subventionen", "angreifbare Subventionen" und "zulässige" oder "nicht angreifbare Subventionen". Senti (1994, S. 98) übersetzt die englischen Termini als "verbotene, begrenzt verbotene und erlaubte Subventionen". Gemperle (in: Gemperle/Zeller/Wattenweiler, 1994, S. 42) übersetzt sie als "verbotene", "anfechtbare" und "erlaubte Beihilfen". Wolf (1994, S. 506) gibt die Begriffe auf deutsch als "verbotene", "beklagbare" und "nicht verhinderbare Subventionen" wieder, Langhammer (1994, S. 8) als "verbotene, fallweise zu entscheidende... und nicht zu behandelnde... Maßnahmen".

39) Vgl. "Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994", in: GATT Secretariat (1994), S. 31-34.

40) Vgl. "General Agreement on Trade in Services", in: GATT Secretariat (1994), S. 325-364.

staaten die Verpflichtung zur grundsätzlichen Anerkennung und zum Schutz des geistigen Eigentums vor[41]. Ein Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures - TRIMs) schreibt Inländerbehandlung (entsprechend Artikel III GATT) und das Verbot von Mengenbeschränkungen (entsprechend Artikel XI GATT) vor[42]. Local-content-Vorschriften und 'trade-balancing requirements' gelten als Verstoß gegen diese Vorschriften.

(6) Die Sonderstellung der Entwicklungsländer im GATT ist formal nicht angetastet worden. In der Ministererklärung von Punta del Este, mit der die Uruguay-Runde eröffnet wurde, war der Grundsatz des "differential and more favourable treatment" ausdrücklich unter den "General Principles Governing Negotiations" aufgeführt und spezifiziert worden[43]. In der Erklärung von Marrakesch zum Abschluß der Uruguay-Runde wird darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der Verhandlungen auch Bestimmungen umfassen, die diesen Grundsatz konkretisieren[44]. In der Tat enthält fast jedes der verschiedenen Übereinkommen nicht nur eine entsprechende (unverbindliche) Absichtserklärung in der Präambel, sondern auch konkrete Regelungen, die Ausnahmen oder Vergünstigungen für Entwicklungsländer darstellen. Einerseits wurden für Entwicklungsländer die Liberalisierungsverpflichtungen reduziert und/oder die Anpassungsfristen verlängert; für die am wenigsten entwickelten Länder wurden die Liberalisierungsverpflichtungen praktisch ausgesetzt[45]. Andererseits verpflichteten sich die entwickelten Länder, den Entwicklungsländern und speziell den am

---

41) Vgl. "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights", in: GATT Secretariat (1994), S. 365-403.

42) Vgl. "Agreement on Trade-Related Investment Measures", in: GATT Secretariat (1994), S. 163-167.

43) Oppermann/Molsberger, eds. (1991), S. 43 f. In Teil I der Erklärung heißt es unter B (iv): "The CONTRACTING PARTIES agree that the principle of differential and more favourable treatment ... applies to the negotiations." Unter B (v) wird ausdrücklich gesagt: "The developed countries do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of developing countries..." (Oppermann/Molsberger, eds. (1991), S. 44.)

44) Vgl. "Marrakesh Declaration of 15 April 1994", in: GATT Secretariat (1994), S. iv.

45) Entsprechende Regelungen finden sich unter anderem in: "Agreement on Agriculture", in: GATT Secretariat (1994), S. 39 ff., "Agreement on Trade-Related Investment Measures", ebenda, S. 163 ff., "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures", ebenda, S. 264 ff., "Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights", ebenda, S. 366 ff. - In einer "Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries" (in: GATT Secretariat (1994), S. 440) wird zusätzlich noch eine Generalausnahme für die am wenigsten entwickelten Länder ausgesprochen: "... the least-developed countries ... will only be required to undertake commitments and concessions to the extent consistent with their individual development, financial and trade needs, or their administrative and institutional capabilities."

wenigsten entwickelten Ländern besondere Vergünstigungen zu gewähren, technische Hilfe zu leisten sowie Antidumping-Maßnahmen und Schutzmaßnahmen ihnen gegenüber nur zurückhaltend oder nur unter besonderen Umständen anzuwenden[46]. Für die am wenigsten entwickelten Länder gelten auch Sonderregelungen im Streitbeilegungsverfahren[47].

Obwohl ihre Sonderstellung erneut bestätigt wurde, haben viele Entwicklungsländer nicht nur Importzollsenkungen zugestanden[48], sondern vor allem in großem Ausmaß einer 'Bindung' ihrer Zölle zugestimmt (so daß sie ohne anderweitige Zugeständnisse nicht wieder erhöht werden dürfen)[49].

(7) In institutioneller Hinsicht brachte die Uruguay-Runde bedeutende Veränderungen für das GATT-System. Die schon in der Havanna-Charta vorgesehene Internationale Handelsorganisation wird jetzt als 'World Trade Organization' (WTO) verwirklicht[50]. Sie wird zuständig für alle Handelsabkommen (GATT, GATS, TRIPs, TRIMs usw.)[51]. Mit dem

---

46) Entsprechende Regelungen finden sich unter anderem in: "General Agreement on Trade in Services", in GATT Secretariat (1994), S. 327 ff., "Agreement on Agriculture", ebenda, S. 39 ff., "Agreement on Textiles and Clothing", ebenda, S. 85 ff., "Agreement on Technical Barriers to Trade", ebenda, S. 138 ff., "Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994", ebenda, S. 168 ff., "Agreement on Safeguards", ebenda, S. 315 ff.

47) Vgl. "Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes", in: GATT Secretariat (1994), S. 404 ff.

48) Z.B. Südkorea um durchschnittlich 40 %, die lateinamerikanischen Länder um 25 - 30 %. Senti (1994a), S. 58.

49) Der Bindungsgrad der Zölle erhöhte sich für die Entwicklungsländer insgesamt von 22 % auf 72 % (mit dem Handelsvolumen gewichtet von 14 % auf 59 %), für Asien von 17 % auf 67 % (bzw. handelsgewogen von 36 % auf 70 %), für Lateinamerika von 38 % (handelsgewogen 57 %) auf 100 %. Senti (1994a), S. 57.

50) Vgl. "Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization", in: GATT Secretariat (1994), S. 6 - 18. Eine übersichtliche Zusammenfassung gibt: "WTO Briefing: What is the WTO?", GATT Focus, No. 107 (May 1994), S. 11 f. Vgl. auch Stoll (1994), S. 257 ff., Oppermann/Beise (1994).

51) Die WTO tritt nicht, wie vor allem in manchen Presseberichten zu lesen war, an die Stelle des GATT. Vielmehr ist sie das institutionelle 'Dach' über "einer neuen Rechtsordnung" für den Welthandel. "Diese setzt sich aus dem GATT in revidierter Form, das zur Unterscheidung nunmehr als GATT 1994 bezeichnet wird, und einer Reihe weiterer Handelsverträge zusammen". Stoll (1994), S. 252. Formal stehen dabei das General Agreement on Trade in Services (GATS) und das Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) auf einer Ebene neben den "Multilateral Agreements on Trade in Goods", zu denen das GATT 1994 (mit allen neuen "Understandings"), das Agreement on Agriculture, das TRIMs-Abkommen usw. gehören. Vgl. GATT Secretariat (1994), S. vi f., Stoll (1994), S. 315, Fußnote 252. Organisatorisch kommt diese Gleichordnung dadurch zum Ausdruck, daß die WTO unter der Ministerkonferenz und dem Allgemeinen Rat (General Council) einen Council for Goods, einen Council for Services

(Fortsetzung...)

Beitritt zur WTO akzeptieren die Mitgliedstaaten gleichzeitig alle unter ihrem Dach vereinigten Abkommen und Vereinbarungen, die als "Anhänge" einen integralen Bestandteil des WTO-Übereinkommens darstellen. Da das WTO-Übereinkommen ein völkerrechtlicher Vertrag ist, der zu ratifizieren ist, ist somit die institutionelle Schwäche des GATT 1947 überwunden. Das Protokoll über die vorläufige Anwendung des GATT von 1947 entfällt; die jeweilige nationale Rechtsordnung der Staaten ist jetzt den internationalen Vereinbarungen - also auch dem GATT 1994 - anzupassen[52].

Mit diesen institutionellen Änderungen sind die Rechtsgrundlagen der Welthandelsordnung sicherer geworden. Außerdem ist auch die Durchsetzung der Regeln verbessert worden:

- Eine wesentliche Aufgabe der WTO ist das 'integrierte System' der Streitbeilegung für alle Handelsabkommen[53]. Die Streitschlichtungsprozeduren sind präzisiert worden, die Verfahren beschleunigt und übersichtlicher gestaltet worden, der Einfluß der streitenden Parteien auf das Verfahren ist reduziert worden. Falls im Streitschlichtungsverfahren festgestellte Vertragsverletzungen von dem betreffenden Staat nicht abgestellt werden, sind Gegenmaßnahmen vorzugsweise in demselben 'Sektor' des internationalen Handels vorzunehmen, in dem die Vertragsverletzung festgestellt wurde; es ist aber auch eine 'cross retaliation' in anderen 'Sektoren' möglich[54].
- Die WTO ist außerdem zuständig für den neu eingeführten "Trade Policy Review Mechanism" (TPRM)[55]. In regelmäßigen Abständen sollen die Mitgliedstaaten und das WTO-Sekretariat getrennte Berichte über die Handelspolitik der Mitgliedstaaten vorlegen. Dies soll nicht nur zu größerer Transparenz der handelspolitischen Maßnahmen

---

51)(...Fortsetzung)
und einen TRIPs Council umfaßt. Vgl. GATT Focus, No. 107 (May 1994), S. 11, Senti (1994a), S. 26 ff.

52) Vgl. Stoll (1994), S. 266. - Artikel XIV Abs. 4 des WTO-Übereinkommens bestimmt: "Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed Agreements." "Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization", in: GATT Secretariat (1994), S. 17.

53) Vgl. "Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes", in: GATT Secretariat (1994), S. 404-433. Zusammenfassung in GATT Focus, No. 107 (May 1994), S. 12-14. Vgl. auch Senti (1994), S. 33-37, sowie ausführlich Stoll (1994), S. 266-277.

54) Vgl. "Understanding on Rules and Procedures...", Art. 22. Als "Sektor" gelten: alle Güter insgesamt, einzelne Dienstleistungsbereiche und einzelne Bereiche der gewerblichen Schutzrechte je für sich.

55) Vgl. "Trade Policy Review Mechanism", in: GATT Secretariat (1994), S. 434-437.

beitragen, sondern auch bewirken, daß die Mitgliedstaaten den eingegangenen Verpflichtungen besser nachkommen, um eine negative politische Außenwirkung dieser Transparenz zu vermeiden[56].

III. Die GATT-Ordnung der Zukunft: "Offenheit und Kooperation statt Unsicherheit und Konflikt"?

Der Generaldirektor des GATT, Peter Sutherland, kommentierte den Abschluß der Uruguay-Runde mit dem Satz: "Today the world has chosen openness and cooperation instead of uncertainty and conflict."[57] Ist das eine über die Feiertagsstimmung hinaus gültige zutreffende Charakterisierung der Ergebnisse der UR und damit der Zukunftsaussichten des GATT-Systems?

(1) Unsicherheiten und Konflikte sind besondere Kennzeichen der sektorspezifischen Regime für den Agrar- und Textilhandel. Der Agrarprotektionismus der Industrieländer stützt sich auf nichttarifäre Handelshemmnisse: Mengenkontintente, Einfuhrmindestpreise und variable Abschöpfungen. Für die Exporteure bedeutet das Unsicherheit über die Absatzmöglichkeiten, die von diskretionären Entscheidungen der Behörden und von der Entwicklung des Inlandsangebots im Importland abhängen, nicht dagegen von den komparativen Kostenvorteilen der Exporteure und ihren eigenen Absatzbemühungen. Exportsubventionen, vor allem die von der EG praktizierten variablen Subventionen, haben die Unsicherheiten auf weitere Märkte ausgedehnt. Auch das System der nach dem MFA bilateral verhandelten diskriminierenden Exportkontingente im Textilhandel hat die Meistbegünstigung durch administrative Willkür, das heißt Unsicherheit für die Exporteure, ersetzt.

Beide sektorspezifischen Regime haben Konflikte selbst zwischen politisch verbündeten Staaten provoziert. Etwa die Hälfte aller Streitschlichtungsverfahren im GATT betraf Agrarhandelsfälle, obwohl der Agrarhandel nur gut 10 Prozent des Welthandels aus-

---

56) Artikel (i) des Übereinkommens definiert als Ziel des TPRM "to contribute to improved adherence by all Members to rules, disciplines and commitments made ... and hence to the smoother functioning of the multilateral trading system, by achieving greater transparency in, and understanding of, the trade policies and practices of Members."

57) GATT Focus, No. 104 (December 1993), S. 1.

macht[58]. Im Agrarhandel haben vor allem die Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EG schon lange vor der Uruguay-Runde öffentliche Beachtung gefunden. Die Konflikte von Import-und Exportländern im Textilhandel blieben mehr in den Verhandlungsräumen. Sie haben gleichwohl das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stark belastet und in den Entwicklungsländern den Eindruck verfestigt, daß die Industrieländer zwar eine "rule diplomacy" predigten, aber eine "power diplomacy" praktizierten[59].

Die Vereinbarungen der Uruguay-Runde über den Marktzugang im Agrarhandel bringen eine grundlegende Änderung und Verbesserung der bisherigen Situation. Dabei ist weniger die Garantie eines minimalen Marktzugangs von 3 Prozent des Inlandsverbrauchs bemerkenswert[60], als vielmehr die Umstellung des Systems des Importschutzes. Die 'Tarifizierung', d.h. die Umwandlung aller nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle ändert zwar rein statisch betrachtet im Augenblick die Belastung der importierten Produkte nicht, zumal die Zolläquivalente der nichttarifären Handelshemmnisse für eine Zeitperiode relativ niedriger Weltagrarpreise berechnet werden. In dynamischer Sicht stellen sich die Änderungen jedoch aus drei Gründen weit günstiger dar:

Erstens sind die Agrarzölle in den nächsten 6 bzw. 10 Jahren zu senken. Auch hier gibt das Übereinkommen zwar die Möglichkeit, die Zollsätze für sensible Produkte nur unterdurchschnittlich zu verringern. Immerhin muß aber der Zoll je Produkt um mindestens 15 Prozent gesenkt werden[61]. Weitere Liberalisierungen nach dem Ende der sechs- bzw. zehnjährigen Umsetzungsfrist sind zumindest nicht ausgeschlossen; ein Jahr vor Ende der Umsetzungsfrist sind Verhandlungen darüber aufzunehmen[62]. In allen früheren GATT-Runden ist es dagegen so gut wie gar nicht gelungen, den jeweils bestehenden Agrarprotektionismus zu verringern; das System der nichttarifären Handelshemmnisse hat im Gegenteil eine geräuschlose Anhebung des Protektionsniveaus ermöglicht; im EG-Abschöpfungssystem ist die zusätzliche Protektion sogar automatisch durch die Steigerung der Binnenproduktion ausgelöst worden.

---

58) Vgl. Tangermann (1991), S. 99.

59) Jackson (1983), S. 162, Jackson (1991), S. 147.

60) Sie wird technisch mit Hilfe von Zollkontingenten zu ermäßigten Zollsätzen erreicht. Vgl. GATT Focus, No. 104 (December 1993), S. 6.

61) Senti (1994a), S. 70.

62) Vgl. "Agreement on Agriculture", Artikel 20, in: GATT Secretariat (1994), S. 55.

Zweitens ist die Anwendung der speziellen Schutzklausel an Bedingungen gebunden. Dabei spielen nicht nur die Entwicklung des Importanteils und des Importpreises eine Rolle, sondern auch die Höhe des Selbstversorgungsgrades: Eine Ausweitung der Binnenproduktion und damit des Selbstversorgungsanteils am Gesamtverbrauch verringert die Schutzmöglichkeit[63]. Dies steht im Gegensatz zur automatischen Erhöhung der Protektion im bisherigen EG-System.

Drittens stellt die Tarifizierung eine weitreichende Systemänderung dar. Während die nichttarifären Maßnahmen die Verbindung zwischen dem Markt des Importlandes und dem Weltmarkt unterbrochen und damit das normale Funktionieren des Preissystems verhindert haben, stellt die Tarifizierung diese Verbindung wieder her und läßt den Preismechanismus grundsätzlich wirken. Dies ist auf längere Sicht wahrscheinlich die wichtigste Verbesserung. Die Tarifizierung erlaubt es in Zukunft den effizienteren Anbietern, über günstigere Angebote ihren Marktanteil zu erhöhen. Auch damit sind Unsicherheiten und Ursachen für politische Konflikte beseitigt worden. Diese 'Nichtäquivalenz' von Zöllen einerseits und Mengenbeschränkungen und Abschöpfungen andererseits ist von der Öffentlichkeit viel zu wenig beachtet worden.

Der Abbau der Exportsubventionen im Agrarhandel wirkt in die gleiche Richtung. Zwar sind hier die hochgesteckten Erwartungen, die durch die Maximalforderungen der USA zu Beginn der Verhandlungen geweckt worden waren, enttäuscht worden[64]. Die Reduktion der Subventionen ist vergleichsweise bescheiden ausgefallen. Wichtiger erscheint aber, daß überhaupt eine Bresche in dieses Interventionssystem geschlagen wurde. Erstmals werden Agrarexportsubventionen verringert, während sie bisher nahezu ungebremst angestiegen sind. Auch wird das EG-System der variablen Exportsubventionen umgestaltet werden müssen.

Schließlich ist auch die Reduzierung der internen produktionsbezogenen Subventionen ein Schritt in die richtige Richtung, wenngleich das Ausmaß der vereinbarten Reduzierung noch relativ gering ist.

---

63) Vgl. Senti (1994a), S. 71 f.

64) Vgl. May (1994), S. 25 f.

Insgesamt kann man feststellen, daß Tarifizierung und Subventionsabbau auf jeden Fall die Agrarmärkte offener machen werden, wenn auch nur sukzessive und in längeren Fristen. Diese Fristen sind allerdings kurz in Relation zur bisherigen Dauer des Agrarprotektionismus. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und in den Anfängen schon seit der Weltwirtschaftskrise ist die Landwirtschaft in den meisten Ländern der Welt durch nichttarifäre Handelshemmnisse aus dem internationalen Preiszusammenhang herausgelöst worden. Mit den Vereinbarungen der Uruguay-Runde ist diese System zum erstenmal grundsätzlich liberalisiert worden. Dies ist wichtiger als das Ausmaß der vereinbarten Liberalisierungsschritte.

Das Gleiche gilt für den Textilhandel. Er ist zwar noch nicht ganz so lange den GATT-Regeln entzogen wie der Agrarhandel. Immerhin ist das Multi-Faser-Abkommen (MFA) auch schon seit 1974 in Kraft; mit seinen Vorläufern, dem kurzfristigen und dem langfristigen Baumwolltextilabkommen geht der nichttarifäre Protektionismus in diesem Sektor sogar schon bis 1961 bzw. 1962 zurück. Die zehnjährige Übergangszeit bis zum vollständigen Abbau der Mengenbeschränkungen ist in Relation zu der langen Dauer der bisherigen Beschränkungen durchaus als kurz anzusehen. Wesentlich ist die Richtung, in die die Handelspolitik sich bewegt, nicht so sehr die Dauer der Anpassungszeit.

Als problematisch könnte sich allerdings die Vereinbarung erweisen, fast die Hälfte der Textilimporte erst in der vierten Phase, nach 10 Jahren, abzubauen. Dies könnte zwar einerseits für die Textilwirtschaft in den Industrieländern einen Zeitgewinn für die Anpassung bedeuten und damit den Übergang zu dem liberaleren System der nur noch tarifären Protektion (die ja durchaus bestehen bleibt) erleichtern[65]. Andererseits zeigt aber die Erfahrung - nicht zuletzt mit dem MFA - daß eine lange Dauer des Protektionismus die Anpassungswilligkeit und die Anpassungsfähigkeit nicht erhöht. Wird dann die letzte Phase der Liberalisierung tatsächlich realisiert werden?

Damit stellt sich die für die Zukunft des GATT wesentliche Frage, ob die Öffnung der sektoralen Regime für Textil- und Agrarhandel dauerhaft sein wird. Dies hängt vor allem davon ab, aus welchen Gründen das Angebot an Protektion für diese Wirtschaftszweige zurückgenommen wurde.

---

65) So etwa Gesamttextil (1994), S. 13: "Entscheidend ist jedoch, daß für alle Beteiligten die Textilhandelspolitik für die nächsten zehn Jahre programmiert ist und daß sie sich mit ihren Strategien darauf einstellen können."

Für den Abbau des Agrarschutzes war - bei sicher unverminderter Nachfrage nach Protektion - wahrscheinlich der nicht mehr finanzierbare finanzielle Aufwand ausschlaggebend. Dabei reagierten die USA schneller und radikaler auf dieses Problem als die EG, wie ihr weitgehendes Liberalisierungsangebot zu Beginn der Uruguay-Runde zeigt[66]. Allerdings waren auch in den achtziger Jahren bis zum Beginn der Uruguay-Runde die staatlichen Agrarausgaben in den USA absolut und relativ weit stärker angestiegen als in der EG[67]. Erst mit der 'Reform' der EG-Agrarpolitik vom Mai 1992 zog die EG Konsequenzen aus den entstandenen finanziellen Problemen und ebnete so den Weg für das letztliche Einlenken im Agrarstreit. Nicht nur der Druck der USA, sondern wohl auch der Verhandlungsdruck der Cairns Group - die ihrerseits anderweitige Konzessionen verweigerte, solange die Agrarverhandlungen nicht abgeschlossen waren - hat das Einlenken der EG befördert. Ohne die gravierenden Finanzierungsprobleme hätte dieser Druck aber wohl ebenso wenig die Haltung der EG ändern können wie in den beiden früheren GATT-Runden.

Da die Haushaltsprobleme der beiden Hauptakteure während der vereinbarten Umsetzungsfristen nicht geringer werden dürften, ist auch nicht anzunehmen, daß sie die Vereinbarungen nicht einhalten weden; eher ist anzunehmen, daß ein weiterer Subventionsabbau in Folgeverhandlungen vereinbart wird, um die finanziellen Belastungen weiter in Grenzen zu halten.

Anders als der Agrarprotektionismus hatte das MFA für den Textilhandel die Staatshaushalte nicht belastet. Hier müssen demnach andere Gründe für die Zurücknahme des Angebots an Protektion vorliegen. Offensichtlich hat dabei der Verhandlungsdruck der Entwicklungs- und Schwellenländer eine wesentliche Rolle gespielt. Sie haben ihre Konzessionen vor allem zur Öffnung von Dienstleistungsmärkten und zum Schutz des geistigen Eigentums speziell von einer Rücknahme des Textilprotektionismus der Industrieländer abhängig gemacht. Die Industrieländer haben diesen Preis akzeptiert, da ihnen die Konzessionen der Entwicklungsländer auf den genannten Gebieten wichtiger waren. Anscheinend ist aber auch die Nachfrage nach Protektion - jedenfalls nach Protektion der bisherigen Art - in diesem Sektor zurückgegangen. Dafür spricht die Tatsache, daß in den Industrieländern

66) Vgl. etwa May (1994), S. 25.

67) Von 1980 bis 1986 stiegen die Agrarausgaben in der EG (ohne die Ausgaben der Mitgliedstaaten) von 11 auf 22 Mrd. ECU, in den USA von 24 auf 60 Mrd. US $. Tangermann (1991), S. 98.

die Zahl der Unternehmen und der Beschäftigten im Textilgewerbe stark abgenommen hat[68]. Auch haben in einigen Hochlohnländern, besonders in Deutschland, längst Anpassungen stattgefunden, indem arbeitsintensive Produktionen in Niedriglohnländer verlagert worden sind. Der Import aus diesen Produktionsstätten in die Industrieländer wird aber durch das MFA ebenso behindert wie andere Importe. Die Reaktion des Gesamtverbandes der Textilindustrie in der Bundesrepublik Deutschland auf den Abschluß der Uruguay-Runde war in der Tat verhalten positiv. Begrüßt wurde unter anderem, daß durch die Marktöffnungen die Exportchancen der deutschen Textilindustrie verbessert würden und daß der verbesserte Schutz geistigen Eigentums auch den Musterschutz intensiviere[69]. Für die Textilwirtschaft anderer EG-Länder hat der Export ähnliche Bedeutung wie für Deutschland. Bei dieser Interessenlage kann angenommen werden, daß die Nachfrage nach Protektion in diesen EG-Ländern nicht zunehmen wird und daß somit der vereinbarte Abbau der Importmengenbeschränkungen auch realisiert wird. Für die Textilindustrie der USA, deren Exportintensität weit geringer ist[70], ist dies allerdings nicht in gleicher Weise anzunehmen.

Insgesamt kann somit die Frage, ob die Marktöffnung im Textil- und Agrarhandel dauerhaft sein wird, mit verhaltenem Optimismus beantwortet werden. Diese protektionistischen Sonderregime wurden bisher als Beweis für die mangelnde Durchsetzung der GATT-Regeln angesehen und haben damit das 'Image' des GATT in der Öffentlichkeit stark geprägt. Mit ihrer Aufbrechung ist ein wichtiger Schritt zurück zur Regelorientierung der Handelspolitik und somit in eine mehr marktwirtschaftliche Zukunft des GATT getan worden. Unsicherheiten und Anlässe für Konflikte sind geringer geworden.

(2) Ebenfalls grundsätzlich positiv sind die Vereinbarungen zur Abschaffung der Selbstbeschränkungsabkommen (VERs) und anderer Grauzonenmaßnahmen (OMAs) zu beurteilen. Während in der Tokio-Runde auf diesem Gebiet keinerlei Fortschritt zu verzeichnen war, ist jetzt in Artikel 11 des "Agreement on Safeguards" ein klares Verbot dieser Maßnahmen ausgesprochen worden[71]. Dies ist ein geradezu revolutionärer Schritt. Für die Durchsetzung dieser Vereinbarung noch wichtiger ist, daß eine klare und - wiederum im Vergleich zu der langen Dauer der bisher geltenden Selbstbeschränkungsabkommen -

---

68) Vgl. etwa Wolf (1983), S. 460 f., Gesamttextil, Hrsg. (1994), S. 30.

69) Vgl. Gesamttextil, Hrsg. (1993); Gesamttextil, Hrsg. (1994), S. 27 f.

70) Vgl. Wolf (1983), S. 463.

71) Vgl. GATT Secretariat (1994), S. 321; GATT Focus, No. 104 (December 1993), S. 11.

kurze Frist für die Abschaffung gesetzt wurde. Neu ist auch, daß sich die Staaten verpflichteten, Selbstbeschränkungsabkommen oder ähnliche Maßnahmen durch private Unternehmen weder anzuregen noch zu unterstützen. Damit ist der Abschluß solcher Abkommen auf "privater" Basis erschwert worden. Allerdings bietet diese Klausel nicht ohne weiteres die Möglichkeit, Selbstbeschränkungsvereinbarungen, die allein auf Initiative von Unternehmungen zurückgehen, zu verhindern. Dazu müßte das jeweilige nationale (bzw. EG-)Wettbewerbsrecht eingesetzt werden, und es bedürfte einer zusätzlichen internationalen Wettbewerbspolitik - die es aber noch nicht gibt.

Wahrscheinlich werden viele Importländer die bestehenden VERs und OMAs nicht sofort ersatzlos abschaffen, sondern von der in der Vereinbarung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, sie in "Schutzmaßnahmen" nach Artikel XIX des GATT umzuwandeln. Damit wird unter bestimmten Bedingungen eine Verlängerung auf bis zu acht Jahren möglich. Verglichen mit dem bisherigen Zustand ist selbst dies eine erhebliche Verbesserung: Einmal gab es für die bisherigen VERs und OMAs keinen fixen Endpunkt. Zum andern gelten für die Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX des GATT bestimmte Bedingungen, die keine beliebige Anwendung erlauben. Zum dritten müssen diese Maßnahmen grundsätzlich nichtdiskriminierend angewandt werden; Abweichungen von dieser Vorschrift sind wiederum an Bedingungen gebunden, während bei den bisherigen VERs und OMAs beliebig diskriminiert wurde. Schutzmaßnahmen gegen Entwicklungsländer mit geringen Importanteilen sind nicht erlaubt; dies führt einen Schutz der Schwächeren ein, der vorher nicht gegeben war. Schließlich müssen die Schutzmaßnahmen nach Artikel XIX wie auch der Zeitplan für die Abschaffung der existierenden Selbstbeschränkungsabkommen der WTO bekanntgemacht werden.

Insgesamt führen diese Vereinbarungen sicher noch nicht zu einem liberalen Idealzustand. In Relation zu den bisherigen Verhältnissen ist aber der Fortschritt beachtlich. Das Verhältnis von Regeln und Ausnahmen ist der ursprünglichen Intention des GATT wieder angenähert worden[72]. Die Unsicherheiten sind begrenzt worden; damit verringern sich auch die Konfliktmöglichkeiten.

(3) Auch die Vereinbarungen über Antidumpingmaßnahmen und über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen haben größere Rechtssicherheit hergestellt. Wichtig ist dabei

72) Vgl. Stoll (1994), S. 292.

wiederum die zeitliche Begrenzung von Antidumpingmaßnahmen auf 5 Jahre und eine De-minimis-Regelung, nach der bei geringfügigen Dumpingspannen und einem geringfügigen Importvolumen eine Antidumpinguntersuchung sofort zu beenden ist. In ähnlicher Weise werden Ausgleichsmaßnahmen gegen geringfügige Subventionen ausgeschlossen.

Mit diesen Regelungen und weiteren Präzisierungen der Bedingungen für die Anwendung von Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichszöllen sind gewisse Grenzen gegen einen beliebigen protektionistischen Einsatz dieser Instrumente gezogen worden. Im Vergleich zur bisherigen Praxis ist das eine eindeutige Verbesserung. Dies gilt auch für die Ausdehnung der Gültigkeit auf alle WTO-Mitglieder. Trotzdem bleiben noch beträchtliche Unsicherheitsmargen. Vor allem ist die Definition des Dumping nicht grundsätzlich geändert worden. Die Frage, ob die Unternehmungen, denen Dumping vorgeworfen wird, auf mindestens einem Markt eine Machtstellung besitzen und ob sie in der Lage wären, im Importland eine marktmächtige Stellung zu erringen, bleibt weiter für die Antidumpingverfahren irrelevant. Damit bleibt die Gefahr bestehen, daß diese Verfahren oder auch nur ihre Androhung zur Einschüchterung unbequemer Wettbewerber eingesetzt werden, wie es die EG und die USA in der Vergangenheit häufig getan haben. Auch gegen unilaterale Pressionen zur Marktöffnung einzelner Länder für Exporte einzelner Länder bieten die Vereinbarungen der Uruguay-Runde keine Handhabe[73]. Damit bleibt grundsätzlich die Gefahr bestehen, daß große und mächtige Akteure in ihrer Handelspolitik nicht von einer "power diplomacy" Abstand nehmen. Das verknüpft diesen Problembereich mit dem Problem großer regionaler Handelsblöcke.

(4) Durch die Präzisierung der Bedingungen, unter denen nach Artikel XXIV des GATT Zollunionen oder Freihandelszonen gegründet werden dürfen, ist diese Ausnahme von der Meistbegünstigungsverpflichtung nicht wesentlich eingeschränkt worden. Zollunionen und Freihandelszonen läßt auch das GATT 1994 weiterhin zu. Gerade in den letzten Jahren waren verstärkt Tendenzen zur Schaffung regionaler Präferenzräume festzustellen. Stellt dieser Regionalismus ein Potential für Unsicherheiten und Konflikte dar, und ist oder wird er in Zukunft eine Gefahr für die multilaterale Handelsordnung des GATT?

Gefahren werden in verschiedener Hinsicht gesehen. Aus der Tatsache, daß der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel in letzter Zeit in Europa, Nordamerika und

---

73) Vgl. Nunnenkamp (1994), S. 265.

in der pazifischen Region zugenommen hat[74], wird unter anderem eine stärkere bewußte Binnenorientierung dieser Regionen gefolgert. Eine solche Entwicklung ist aber weder aus den Fakten der Handelsströme abzuleiten, noch liegt sie im Interesse der Länder dieser drei Regionen[75]. Der Handel mit Drittländern ist für die EG, die NAFTA-Staaten und die pazifischen Staaten so bedeutend, daß darauf nicht verzichtet werden kann[76]. Für andere regionale Präferenzräume gilt dies noch stärker. Zudem hat sich der Anteil des Intra-Handels nicht etwa erhöht, weil der Extra-Handel zurückgegangen wäre, sondern nur durch stärkeres Wachstum des Intrahandels. Dazu haben auch "natürliche Faktoren wie geographische Nähe und kulturelle Affinität" nicht unwesentlich beigetragen[77]. Speziell die pazifischen Staaten sind zudem weit davon entfernt, einen Handelsblock darzustellen. Der zunehmende intraregionale Handel geht dort im wesentlichen auf die Initiative privater Unternehmen auf der Grundlage multilateraler Handelsliberalisierungen zurück, nicht auf Integrationspolitik von Staaten[78]. Man kann daher der Beurteilung von Sutherland nur zustimmen: "... the conclusion that the world is witnessing the creation of three inward-oriented 'trading blocs', based in North America, in Western Europe and in the Asia-Pacific region is not supported by an analysis of trends in the pattern of world trade"[79].

Konkretere Gefahren werden in der - 'passiven' oder unter Umständen auch 'aktiven'[80] - Diskriminierung von Drittländern durch regionale Präferenzräume gesehen. Diese Gefahren sind durch die Uruguay-Runde verringert worden. Die in der Uruguay-Runde vereinbarten Zollsenkungen haben die 'passive' tarifäre Diskriminierung der Drittländer weiter vermindert. Auch Unterschiede in der Privilegierung durch abgestufte Präferenzen für verschiedene Handelspartner (EFTA, Mittel- und Osteuropa, Mittelmeerländer, AKP-Staaten, Entwicklungsländer), wie sie die EG praktiziert, werden durch diese Zollsenkungen weitgehend eingeebnet. Die Abschaffung der innergemeinschaftlichen nichttarifären Handelshemmnisse durch das Programm zur Vollendung des EG-Binnenmarkts wirkt ambivalent auf den Dritt-

---

74) Vgl. etwa Borrmann u.a. (1993), S. 8 ff.

75) Vgl. auch Nunnenkamp (1994), S. 259 f.

76) Vgl. etwa Urata (1993), insbes. Tabelle 4, S. 35, de Melo/ Panagariya (1992), insbes. S. 39.

77) Borrmann u.a. (1993), S. 34.

78) Urata (1993), S. 44.

79) GATT/WTO News, 7 July 1994, S. 5.

80) Vgl. Molsberger (1992), S. 378.

länderhandel; sie hat auch liberalisierende Aspekte nach außen[81]. Die 'aktive' Diskriminierung durch nichttarifäre Handelshemmnisse ist infolge der beschlossenen Tarifizierung im Agrar- und Textilhandel und durch die Umwandlung von VERs und OMAs in GATT-konforme Schutzmaßnahmen erschwert worden. Auch diese Gefahr ist damit geringer geworden.

Weitere Gefahren der Handelsblöcke werden darin gesehen, daß sie ihre Verhandlungsmacht zur 'aktiven' Diskriminierung von Drittländern einsetzen könnten. Hier wird befürchtet, daß die Handelsblöcke einerseits Liberalisierungen auf den 'Block-zu-Block-Handel' beschränken und daß sie andererseits ihre Handelsmacht in anderen bilateralen Vereinbarungen oder auch durch unilaterales Vorgehen zu Lasten kleinerer Länder, insbesondere von Entwicklungsländern, einsetzen könnten. Diese Gefahren sind nicht von der Hand zu weisen. Allerdings sind auch sie nach der Uruguay-Runde geringer als vorher. Die größten Unsicherheiten bestehen noch bei Antidumpingmaßnahmen, geringere wohl bei Ausgleichsmaßnahmen gegen Exportsubventionen. Die Antidumping-Praxis der EG und der USA hat sich in der Vergangenheit vor allen gegen kleinere Länder gerichtet. Willkürlicher protektionistischer Einsatz dieser Möglichkeiten ist, wie erwähnt, durch die Übereinkommen der Uruguay-Runde zwar eingeschränkt, aber keineswegs ausgeschlossen worden[82]. Dagegen haben die Beendigung des MFA und die sonstigen Tarifizierungen die Möglichkeiten, kleinere Handelspartner in erzwungenen bilateralen Vereinbarungen zu diskriminieren, deutlich reduziert. Präferenzen im 'Block-zu-Block-Handel' könnten nach den sehr weitgehenden Zollsenkungen nur noch marginale Vorteile bringen. Allenfalls durch eine nur bilaterale Liberalisierung nichttarifärer Handelshemmnisse, z.B. auch im Dienstleistungshandel, wäre eine spürbare Diskriminierung möglich. Diese Unsicherheiten verringern sich ebenfalls, wenn der vereinbarte Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse realisiert wird und wenn auch für den Dienstleistungshandel ein System der multilateralen Liberalisierung verwirklicht wird. Auch an dieser Stelle zeigt sich wieder die sachliche Interdependenz der einzelnen Teile des Verhandlungspakets der Uruguay-Runde.

(5) Werden die Übereinkommen, mit denen Lücken im GATT-Regelwerk geschlossen wurden, den Anspruch erfüllen, im Bereich des Dienstleistungshandels, des Schutzes geistigen Eigentums und der handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen größere Rechts-

81) Vgl. Molsberger/Kotios (1991), insbes. S. 366 ff.

82) Vgl. auch Nunnenkamp (1994), S. 265.

sicherheit herzustellen und damit zu einer Intensivierung des internationalen Austausches beitragen? Auf diesen Gebieten bleiben noch viele Fragen offen, weil die Übereinkommen nur erste Ansätze zur Lösung der Probleme darstellen. Interessengegensätze der Staaten haben hier häufig nur sehr allgemeine Regeln und viele Ausnahmevorbehalte zugelassen.

Ist das GATS geeignet, für den Dienstleistungshandel Unsicherheit und Konflikte zu verringern? Was die Zielsetzung der Liberalisierung und den grundsätzlichen Ansatz betrifft, ist diese Frage wohl zu bejahen. Das GATS bietet allerdings nur einen ersten "Einstieg" in die Probleme[83]. Zunächst haben die Unterzeichnerstaaten nur bestimmten "Grundpflichten und -prinzipien" zugestimmt[84]. Sie haben die Meistbegünstigung zu gewähren sowie Transparenz durch Notifikation der nationalen Maßnahmen an die WTO und durch weitere Informationen herzustellen[85]. In einer Negativliste können jedoch von jedem Land bestimmte Maßnahmen festgelegt werden, für welche die Meistbegünstigung nicht gilt[86]. Für eine weitergehende Liberalisierung sind dann Angebote zu machen. Dieser Liberalisierungsprozeß soll in nachfolgenden Verhandlungsrunden fortgesetzt werden. Das Grundproblem dieser Art der Liberalisierung hat Langhammer gut charakterisiert: "Die Vertragsparteien bleiben nicht nur die Souveräne ihrer Politiken. Es liegt auch in ihrer Hand, welche Dienstleistungen und welche Art der Regulierungen sie in der Zukunft zur Liberalisierung 'freigeben' werden"[87].

Hier bleiben somit noch wesentliche Unsicherheiten bestehen, wenngleich das GATS im Vergleich zum bisherigen Zustand einen beachtlichen Fortschritt darstellt. Letztlich wird die Bereitschaft der Staaten, den Dienstleistungshandel nach außen zu liberalisieren, wesentlich davon abhängen, ob die Bereitschaft zur internen Deregulierung von Dienstleistungsmärkten besteht. Hier haben sich schon beim Binnenmarktprogramm der EG erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Im multilateralen Zusammenhang des GATS werden die Probleme noch größer sein. Einschneidende Marktöffnungen werden wahrscheinlich erst in mehreren zukünftigen Verhandlungsrunden zu erreichen sein. Ähnliches gilt für die Ausfüllung der TRIPs- und TRIMs-Abkommen.

---

83) Langhammer (1994), S. 11.

84) Stoll (1994), S. 324.

85) Vgl. Stoll (1994), S. 325 f.

86) Vgl. Langhammer (1994), S. 10.

87) Langhammer (1994), S. 11.

Aber auch die Liberalisierung des Warenhandels im GATT ist nur sukzessive und nicht ohne Blockaden und Rückschläge vor sich gegangen. Dies ist bei den neuen Bereichen der Welthandelsordnung nicht anders zu erwarten. Die Zusammenfassung aller Handelsabkommen unter dem Dach der WTO könnte in Zukunft Marktöffnungen durch Package deals erleichtern. Gleichwohl bedarf es einzelner Staaten oder Staatengruppen, die Anstöße für weitere Verhandlungen geben. Im GATT 1947 waren dies vor allem die USA. In der WTO könnten die Schwellenländer in diese Funktion hineinwachsen.

(6) Die Entwicklungsländer waren bis zur Uruguay-Runde ein Fremdkörper im GATT. Mit dem Beharren auf 'special and differential treatment' und mit der Inanspruchnahme einer Fülle von Ausnahmen des GATT haben sie Offenheit und Kooperation weitgehend verweigert. Die Uruguay-Runde hat hier wesentliche Änderungen gebracht, die die Zukunft des GATT entscheidend prägen werden.

Obwohl in den Übereinkommen der Uruguay-Runde die formale Sonderstellung der Entwicklungsländer so stark betont wurde, haben sich materiell für sie beachtliche Änderungen ergeben. Die Zollverhandlungen der Uruguay-Runde führten zu einer durchschnittlichen Zollsenkung in den Industrieländern um 40 %, die stufenweise in fünf Jahren auszuführen ist. Der mit dem Handelsvolumen gewichtete Durchschnittszoll der Industrieländer ermäßigt sich damit von 4,7 % auf 2,9 %[88]. Bisher noch relativ hohe Zölle wurden prozentual stärker gesenkt. Diese Zollsenkungen haben die Präferenzmargen der Entwicklungsländer erneut reduziert; bei formaler Beibehaltung der Präferenzsysteme für Entwicklungsländer wird die tatsächliche Vergünstigung gegenüber dem Meistbegünstigungszollsatz immer geringer.

Andererseits hat sich auch die negative Seite[89] des "special and differential treatment" entscheidend verändert: Die Liberalisierungen des Agrar- und Textilhandels und die vereinbarte Abschaffung der VERs haben gerade vielen Entwicklungsländern neue Marktchancen eröffnet, die ihnen die Wahrnehmung komparativer Kostenvorteile ermöglichen werden.

Beide genannten Entwicklungen ebnen die Sonderstellung der Entwicklungsländer faktisch weitgehend ein. Ihre positive und ihre negative Diskriminierung wird stark reduziert.

---

88) Vgl. Senti (1994a), S. 58.

89) Vgl. Curzon/Curzon Price (1979), S. 388, Molsberger (1983), S. 199 ff.

Sie nähern sich damit der Stellung eines 'normalen' GATT-Mitglieds an. Indem sie selbst Zollsenkungen und Zollbindungen größeren Umfangs zugestanden haben, haben sie auch von sich aus auf diese Normalisierung hingewirkt.

Schließlich bedeutet allein die Tatsache, daß sich die Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde an den Verhandlungen 'ganz normal' beteiligt haben, daß sie Konzessionen angeboten haben, um Konzessionen zu erlangen, und daß sie Koalitionen auch mit Industrieländern eingegangen sind, bereits ein faktisches Abrücken von dem Anspruch auf eine Sonderstellung im GATT. Sie haben die Stellung der bettelnden oder fordernden Habenichtse gegen die Position kooperierender Verhandlungspartner eingetauscht. Dabei hat sich die Paketlösung der Uruguay-Runde für sie als besonders vorteilhaft erwiesen. Es gelang ihnen, sich ihre Konzessionen etwa im Dienstleistungshandel und beim Schutz des geistigen Eigentums durch früher undenkbare Öffnungen der Industrieländermärkte für Textilien und Agrargüter abkaufen zu lassen.

Schwellenländer wie zum Beispiel Indien und Brasilien haben im Laufe der Verhandlungen festgestellt, daß sie selbst auch ein Interesse am Schutz geistigen Eigentums in anderen Staaten und an der Öffnung anderer Dienstleistungsmärkte haben. Die früher von der Dritten Welt gepflegte Ideologie der homogenen Interessen aller Entwicklungsländer ist mit solchen und anderen Veränderungen aufgegeben worden[90]. In der Uruguay-Runde haben die Länder der Dritten Welt erstmals Interessenkoalitionen über die Ländergruppierungen hinweg gesucht und gefunden.

Für viele Entwicklungsländer sind diese Veränderungen, die in der Uruguay-Runde zutagetraten, schon einige Jahre vorher vorbereitet worden. In den achtziger Jahren haben nicht wenige dieser Länder ihre Entwicklungsstrategie von der meist mißlungenen Importsubstitution auf Exportförderung umgestellt. Sie haben nicht nur interne Interventionen abgebaut und stärker auf marktwirtschaftliche Mechanismen gesetzt, sondern auch einseitig die Importe liberalisiert, um die früheren Verzerrungen des Preissystems und der Produktionsstruktur zu beseitigen. Mit diesen Maßnahmen war vor allem eine Reihe von Schwellenländern schon vor der Uruguay-Runde 'auf dem Weg ins GATT'.

---

90) Vgl. auch May (1994), S. 115 f.

Für die Zukunft des GATT ist das von nicht zu unterschätzender Bedeutung. In den zukünftigen Verhandlungen und auch schon in der laufenden Arbeit der WTO werden die weltmarktorientierten Schwellenländer eine stärkere Rolle spielen als bisher. Ihr Interesse liegt eindeutig in einer Stärkung der GATT-Disziplin, einer Öffnung der Märkte und einer Bewahrung der multilateralen Handelsordnung.

(7) Ist die neue Welthandelsorganisation WTO ein Fortschritt zu mehr Offenheit und Kooperation in der Handelspolitik? Kann sie besser als das 'GATT 1947' Unsicherheit beseitigen und Konflikte vermeiden oder bereinigen?

Ein klarer Fortschritt liegt bereits in der Änderung der rechtlichen Qualität der internationalen Handelsordnung[91]. Eine Nichtbefolgung der Regeln können die Staaten in Zukunft nicht mehr - wie es nach dem Protokoll über die vorläufige Anwendung des 'GATT 1947' noch möglich war - mit entgegenstehenden nationalen Rechtsnormen rechtfertigen. Der "stärkere Geltungsanspruch der neuen Rechtsordnung in materieller Sicht" verlangt im Gegenteil, "daß die Staaten sicherstellen sollen, daß ihre nationale Rechtsordnung den Übereinkommen entspricht"[92]. Auch wenn dies natürlich keine Garantie gegen Regelverletzungen ist, so werden Rechtsverstöße doch eher offenkundig. Dies mag in einzelnen Fällen präventive Wirkung haben. Eine gewisse präventive Wirkung kann auch der neu eingeführte "Trade Policy Review Mechanism" entfalten. Wichtiger erscheint jedoch, daß mit der Verbesserung des Streitschlichtungsverfahrens die Durchsetzung der Regeln erleichtert worden ist.

Wichtigster Punkt der Neuordnung der Streitschlichtung ist, daß der Einfluß der streitenden Parteien auf das Verfahren weitgehend zurückgedrängt worden ist. Sie sind nicht mehr wie früher Mitglieder des Panels. Zusammen mit der jetzt eingeführten Setzung von Fristen für das Verfahren verhindert diese Regelung, daß der Verfahrensablauf durch eine der betroffenen Parteien verschleppt werden kann. Dies wiederum bedeutet, daß ad hoc unilateral eingeführte protektionistische Maßnahmen nicht mehr wie früher über eine lange Zeit der rechtlichen Unsicherheit 'durchgeschleppt' werden können.

---

91) Vgl. Stoll (1994), S. 257 f.

92) Stoll (1994), S. 266.

Schon mit der Beschleunigung und Objektivierung der Verfahren ist der Schutz der kleineren Länder verbessert worden, und unilateralen Maßnahmen sind gewisse Grenzen gesetzt worden. Eine weitere Verbesserung des Schutzes der kleineren Länder liegt darin, daß das 'integrierte System' der Streitbeilegung in der WTO für alle Abkommen gilt, während das 'GATT 1947' nur für den Güterhandel zuständig war. Teil dieses 'integrierten Systems' ist auch die Möglichkeit der 'cross retaliation'. Sie ist zwar nicht als Normalfall vorgesehen, sondern gewissermaßen als letzte Möglichkeit. Wenn kleinere Länder, insbesondere Entwicklungsländer, durch Vertragsverletzungen anderer Staaten geschädigt worden sind, könnte es sich jedoch häufiger als "nicht praktikabel oder wirksam" erweisen, Vergeltungsmaßnahmen im selben 'Sektor' oder nach denselben Abkommen anzusetzen. Auch die Bedingung, "daß die Umstände ernst genug sind", könnte gerade in diesen Fällen oft gegeben sein[93]. Damit würde die 'cross retaliation' gerade für Entwicklungsländer mit relativ geringem Handelsumfang relevant. Auch dies stellt eine wichtige Verbesserung gegenüber der Streitschlichtung im 'GATT 1947' dar[94].

Schließlich erhöht die Administration aller Abkommen 'unter einem Dach' ganz allgemein die Chancen weiterer Liberalisierungen. Auch in zukünftigen Verhandlungsrunden werden sicher wiederum Verhandlungspakete geschnürt werden. Im Gegensatz zu den Erfahrungen in der EG hat der Paketlösungsansatz in der Uruguay-Runde die Liberalisierung gefördert. Er hat auch den kleineren Ländern eine bessere Verhandlungsposition verschafft. Davon werden sie nicht wieder abgehen wollen. Die WTO hat zudem die Kompetenz, auch über neue Themen, die noch nicht Gegenstand der bisherigen Übereinkommen waren, zu verhandeln und die Ergebnisse dieser Verhandlungen umzusetzen[95]. Damit sind auch die formalen Hindernisse für weitergehende Liberalisierungen, wie sie noch zu Beginn der Uruguay-Runde aufgebaut worden waren, beseitigt.

Eine ganze Reihe neuer sachlicher Problemfelder wird in Zukunft zu diskutieren sein. Dem multilateralen System fehlen bisher internationale Wettbewerbsregeln[96], wie sie in

---

93) Die entsprechenden Bedingungen sind in Artikel 22 Absatz 3 des "Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes" formuliert. GATT Secretariat (1994), S. 423.

94) Anderer Ansicht: Langhammer (1994), S. 13.

95) Vgl. Stoll (1994), S. 258.

96) Eine gute Übersicht zu diesem Problem bietet das Themenheft "International Competition Rules in the GATT/WTO System" der Zeitschrift Aussenwirtschaft, Jg. 49 (1994). Vgl. dazu auch Duijm/Winter (1993) und Duijm/Winter (1994).

der EG die interne Handelsliberalisierung logischerweise ergänzen. Sie könnten z.B. das Verbot der VERs wirksam unterstützen - wenn man es wirklich will. Intensiv diskutiert werden auch schon internationale Sozialstandards und der Zusammenhang von Handel und Umweltschutz[97]. Die Nachfrager nach Protektionismus werden sich solche neuen Argumente sicher nicht entgehen lassen. Auch in Zukunft wird es nicht leicht sein, das offene multilaterale System zu erhalten. Die WTO bietet dazu aber bessere Voraussetzungen als das 'GATT 1947'.

Daß die Uruguay-Runde nicht, wie von vielen vorausgesagt, gescheitert ist, sondern sogar bemerkenswerte Neuansätze in der Welthandelsordnung gebracht hat, spricht dafür, daß ein offenes multilaterales System im Interesse genügend vieler Staaten liegt. Es zeigt auch, daß ein solches System auch ohne bestimmende Hegemonialmacht zumindest erhalten und weiterentwickelt werden kann.

97) Der Problembereich Handel und Umwelt wird umfassend behandelt in: Low, ed. (1992). Vgl. dazu auch Senti (1994a), S. 64 ff., Stoll (1994), S. 334 f. Zur Behandlung der Umweltfragen in der WTO vgl. "Decision on Trade and Environment", in: GATT Secretariat (1994), S. 469-471.

Literatur:

Beise, Marc (1991), "Out of the Grey? Grey Area Measures and the Future of Multilateralism", in: Oppermann/Molsberger, eds. (1991), S. 89-96.

Beise, Marc (1994), "Vom alten zum neuen GATT: Zu den neuen Dimensionen der Welthandelsordnung", in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Bd. 1), Baden-Baden, S. 179-224.

Belous, Richard S., und Rebecca S. Hartley, eds. (1990), The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy, Washington, D.C.

Benedek, Wolfgang (1990), Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Heidelberg etc.

Bhagwati, Jagdish (1987), "Services", in: Finger/Olechowski (1987), S. 207-216.

Blankart, Franz (1994), "Das Ergebnis der Uruguay-Runde: Ein historischer Markstein, Schlussstein oder Startblock?" Aussenwirtschaft, Jg. 49 (1994), S. 17-29.

Borrmann, Axel u.a. (1993), Regionalismustendenzen im Welthandel (HWWA-Report Nr. 131), Hamburg.

Cable, Vincent, and David Henderson, eds. (1994), Trade Blocs? The Future of Regional Integration, London.

Cline, William R., ed. (1983a), Trade Policy in the 1980s, Washington.

Cline, William R. (1983b), "Introduction and Summary", in: Cline, ed. (1983a), S. 1-54.

Cline, William R., (1983c), "'Reciprocity': A New Approach To World Trade Policy?", in: Cline, ed. (1983a), S. 121-158.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon Price (1979), "The Undermining of the World Trade Order", Ordo, Bd. 30, S. 383-407.

Diebold, William, Jr., and Helena Stalson (1983), "Negotiating Issues in International Services Transactions", in: Cline, ed. (1983a), S. 581-609.

Duijm, Bernhard, und Helen Winter (1993), "Internationale Wettbewerbsordnung - Alternativen und ihre Probleme", Wirtschaft und Wettbewerb, Jg. 43, S. 465-474.

Duijm, Bernhard, und Helen Winter (1994), "Möglichkeiten und Grenzen einer internationalen Wettbewerbsordnung", in: Wolfgang Graf Vitzthum, Hrsg. (1994), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 225-247.

Fetzer, Martin-Ulrich (1992), Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs: Das Beispiel der Banken und Versicherungen in der EG, München.

Finger, J. Michael (1987), "Antidumping and Antisubsidy measures", in: Finger/Olechowski, eds. (1987), S. 153-161.

Finger, J. Michael, and Andrzej Olechowski, eds. (1987), The Uruguay-Round: A Handbook for the Multilateral Trade Negotiations, Washington, D.C.

Fitchett, Delbert (1987), "Agriculture", in: Finger/Olechowski, eds. (1987), S. 162-170.

GATT Focus, Newsletter, ed. by the Information and Media Relations Division of GATT, Geneva.

GATT Secretariat (1984), Textiles and Clothing in the World Economy, Geneva.

GATT Secretariat (1994), The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts, Geneva.

GATT/WTO News: From GATT to the World Trade Organization (1994), Issued by the Information and Media Relations Division of the General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva.

Gemperle, Reinhold, Willy Zeller, Roland Wartenweiler (1994), Die Ergebnisse der Uruguay-Runde: Vom GATT zur WTO, Zürich.

Gesamttextil, Hrsg. (1993), Textil: Pressedienst, 16. Dezember 1993.

Gesamttextil, Hrsg. (1994), Die Uruguay-Runde - Das Ende des Welttextilabkommens (Schriften zur Textilpolitik, Heft 9), Eschborn.

Grey, Rodney de C. (1983), "A Note on US Trade Practices", in: Cline, ed. (1983a), S. 243-257.

Guisinger, Stephen (1987), "Investment Related to Trade", in: Finger/Olechowski (1987), S. 217-225.

Hathaway, Dale E. (1983), "Agricultural Trade Policy for the 1980s", in: Cline, ed. (1983a), S. 435-453.

Hindley, Brian (1987), "Different and More Favorable Treatment -and Graduation", in: Finger/Olechowski (1987), S. 67-74.

Hine, R.C. (1985), The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC, Brighton, Sussex.

International Competition Rules in the GATT/WTO System (1994), Themenheft der Zeitschrit Aussenwirtschaft, Jg. 49, S. 169-424.

Ipsen, Knut, und Ulrich R. Haltern (1991), Reform des Welthandelssystems? Perspektiven zum GATT und zur Uruguay-Runde (Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Bd. 28), Frankfurt/M. u.a.

Jackson, John H. (1983), "GATT Machinery and the Tokyo Round Agreements", in: Cline, ed. (1983a), S. 159-187.

Jackson, John H. (1991), "Reflections on Restructuring the GATT", in: Oppermann/Molsberger, eds. (1991), S. 141-157.

Langhammer, Rolf J. (1994), Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende? (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 228), Kiel.

Low, Patrick, ed. (1992), International Trade and the Environment (World Bank Discussion Papers, Nr. 159), Washington, D.C.

Malmgren, Harald B. (1983), "Threats to the Multilateral System", in: Cline, ed. (1983a), S. 189-201.

May, Bernhard (1994), Die Uruguay-Runde: Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg (Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 86), Bonn.

de Melo, Jaime, und Arvind Panagariya (1992), "Der neue Regionalismus", Finanzierung und Entwicklung, 29. Jg., Nr. 4, S. 37-40.

de Melo, Jaime, and Arvind Panagariya, eds. (1993), New Dimensions in Regional Integration, Cambridge.

Molsberger, Josef (1983), "Liberal Ideals, National Interests, and Illiberal Realities: The Erosion of the International Trade Order", in: Ronald Clapham and Hans Kemmler (eds.), World Economic Order: Liberal Views, Kehl etc., S. 175-210.

Molsberger, Josef (1985), "Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen", in: Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 7. Aufl., Bd. 1, Sp. 107-110.

Molsberger, Josef, und Angelos Kotios (1990), "Ordnungspolitische Defizite des GATT", Ordo, Bd. 41, S. 93-115.

Molsberger, Josef, und Angelos Kotios (1991), "The Single European Market of 1992 within the GATT of the Nineties", in: Molsberger/Oppermann, eds. (1991), S. 359-371.

Molsberger, Josef (1992), "Offenes Europa oder Wirtschaftsfestung Europa?", in: Peter Koslowski (Hrsg.), Europa imaginieren: Der europäische Binnenmarkt als kulturelle und wirtschaftliche Aufgabe, Berlin usw.

News of the Uruguay Round (1994), ed. by the Information and Media Relations Division of the GATT, Nr. 84, 5 April 1994.

Nunnenkamp, Peter (1994), "Nach der Uruguay-Runde: Triebkräfte und Sprengsätze für die Weltwirtschaft", Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 43, S. 251-269.

Olechowski, Andrzej (1983), "Nontariff barriers to Trade", in: Finger/Olechowski, eds. (1983), S. 121-126.

Oppermann, Thomas, und Josef Molsberger, eds. (1991), A New GATT for the Nineties and Europe '92: International Conference held in Tübingen 25 - 27 July 1990, Baden-Baden.

Oppermann, Thomas, und Marc Beise (1994), "Die neue Welthandelsorganisation - ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?", Europa-Archiv, Jg. 49, S. 195-202.

Patterson, Gardner (1983), "The European Community as a Threat to the System", in: Cline, ed. (1983a), S. 223-242.

Petersmann, Ernst-Ulrich (1988), "Grey Area Trade Policy and the Rule of Law", Journal of World Trade, Vol. 22, S. 23-44.

Preuße, Heinz Gert (1994a), "Regional Integration in the Nineties: Stimulation or Threat to the Multilateral Trading System?", Journal of World Trade, Vol. 28 (1994), S. 147-164.

Preuße, Heinz Gert (1994b), "Internationale Arbeitsteilung und der Schutz der Rechte am geistigen Eigentum", in: Hermann Sautter (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften: Festschrift für Helmut Hesse zum 60. Geburtstag, Göttingen, S. 279-296.

Proff, Harald Victor (1994), Freihandelszonen in Nordamerika: Ursachen und ökonomische Auswirkungen (Darmstädter Dissertation), Wiesbaden.

Reblin, Jörg (1993), Das GATT und der Weltagrarhandel (Tübinger Dissertation), Hamburg.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1994), Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen: Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart.

Safarian, A.E. (1983), "Trade-Related Investment Issues", in: Cline, ed. (1983a), S. 611-637.

Sampson, Gary (1987), "Safeguards", in: Finger/Olechowski, eds. (1987), s. 143-152.

Sautter, Hermann (1982), "Zölle III: Handels- und Zollabkommen (GATT)", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Stuttgart etc., S. 660-666.

Senti, Richard (1986), GATT: System der Welthandelsordnung, Zürich.

Senti, Richard (1994a), GATT - WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich.

Senti, Richard (1994b), "Die neue Welthandelsordnung: Ergebnisse der Uruguay-Runde, Chancen und Risiken", Ordo, Bd. 45, S. 301-314.

Schomerus, Lorenz (1994), "Die multilaterale Handelsordnung nach der Uruguay-Runde", Wirtschaftsdienst, 74. Jg., Heft 2, S. 96-100.

Schultz, Siegfried (1993), "Barriers in Services Trade: The State of Negotiations and Prospects", Intereconomics, Vol. 28, S. 215-221.

Smeets, Heinz-Dieter (1987), Importschutz und GATT, Bern und Stuttgart.

Stern, Richard H. (1987), "Intellectual Property", in: Finger/Olechowski, eds. (1987), S. 198-206.

Stoll, Peter-Tobias (1994), "Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung - Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZAöRV), Bd. 54, S. 241-339.

Tangermann, Stefan (1991), "Establishing a 'Fair and Market-Oriented Agricultural Trading System' in the Uruguay Round?", in: Oppermann/Molsberger, eds. (1991), S. 97-108.

Thurow, Lester (1992), Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America, New York.

Urata, Shujiro (1993), "Globalization and Regionalization in the Pacific-Asia Region", Business & the Contemporary World, Vol. 5, No. 4, S. 26-45.

Wolf, Martin (1983), "Managed Trade in Practice: Implications of the Textile Arrangements", in: Cline, ed. (1983a), S. 455-482.

Wolf, Susanna (1994), "Die Uruguay-Runde: Ergebnisse und Wirkungen", WISU, Jg. 23, Nr. 6, S. 504-507.

Wolff, Alan Wm. (1983), "Need for New GATT Rules To Govern Safeguard Actions", in: Cline, ed. (1983a), S. 363-391.