

Langhammer, Rolf J.

**Working Paper — Digitized Version**

## Nachsitzen in der Uruguay-Runde: zu viele Streitpunkte, zu wenig Ergebnisse

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 170

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (1991) : Nachsitzen in der Uruguay-Runde: zu viele Streitpunkte, zu wenig Ergebnisse, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 170, ISBN 389456007X, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/420>

**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.*

## Nachsitzen in der Uruguay-Runde

### Zu viele Streitpunkte — zu wenig Ergebnisse

von Rolf J. Langhammer

#### AUS DEM INHALT

- Das Scheitern der GATT-Ministerratstagung in Brüssel im Dezember 1990 hat einen eklatanten Fehlschlag von vier Jahren Handelsdiplomatie offenbart. Zu diesem Ergebnis gelangt, wer Anspruch und Realität der Uruguay-Runde nicht nur am Agrarsektor — der Ist-Bruchstelle des Brüsseler Treffens — mißt, sondern alle anderen Verhandlungsbereiche mit in eine Zwischenbilanz einbezieht.
- Nur in wenigen Bereichen der Verhandlungen wurden weitgehende Übereinstimmungen erzielt. Darüber hinaus ergaben die Verhandlungen in den fünfzehn Verhandlungsgruppen der Uruguay-Runde
  - eine Vielzahl von konträren Detailpositionen in an sich gemeinsamen Abkommensentwürfen,
  - inoffizielle Kompromißvorschläge in den Bereichen, in denen man sich nicht auf Abkommensentwürfe einigen konnte (bei der Landwirtschaft und den Dienstleistungen),
  - diametral entgegengesetzte Abkommensentwürfe von Mitgliedergruppen (beim Schutz geistigen Eigentums) und
  - völlige Fehlanzeigen (bei den handelsrelevanten Investitionsvorschriften).
- Der Agrarsektor war und ist der Dreh- und Angelpunkt der Uruguay-Runde. Dies liegt sowohl am Ausmaß der Interventionen in diesem Sektor, als auch an stabilen Interessenkoalitionen und an der quantitativen Vergleichbarkeit von Liberalisierungsangeboten sowie nicht zuletzt am Auseinanderklaffen der Angebote. Im Falle eines endgültigen Scheiterns läge der Schwarze Peter bei der EG, da die Zustimmung des amerikanischen Kongresses zur Verlängerung des Verhandlungsmandats für den Präsidenten an die Erwartung geknüpft wurde, die EG werde ein deutlich besseres Angebot im Agrarsektor vorlegen.
- Die Uruguay-Runde litt an thematischer Überfrachtung. Eine Konzentration auf essentielle Herausforderungen an die Welthandelsordnung fand bislang nicht statt. Die Runde hätte sich beispielsweise schwerpunktmäßig mit der zunehmenden Ungleichbehandlung im Welthandel, d. h. der Abkehr vom Meistbegünstigungsgebot des GATT beschäftigen sollen. Statt dessen setzte sie weder der Sonderbehandlung der Entwicklungsländer noch den bilateralen Freihandelsabkommen klare Grenzen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Die Uruguay-Runde 1986–1990 im Zeitraffer: Hohe Erwartungen am Anfang, zäher Verlauf der Verhandlungen und Frustration beim Abbruch</b> . . . . .	3
<b>II. Die Vorschläge von Brüssel: Eine ernüchternde Bilanz von vier Jahren Handelsdiplomatie</b> . . . . .	4
1. Zölle . . . . .	5
2. Nicht-tarifäre Hemmnisse (NTHs) . . . . .	5
3. Ressourcennahe Güter . . . . .	6
4. Tropische Erzeugnisse . . . . .	6
5. Textilien und Bekleidung . . . . .	6
6. Landwirtschaft . . . . .	7
7. Reform von GATT-Artikeln . . . . .	8
8. Schutzklauseln . . . . .	9
9. GATT-Übereinkommen . . . . .	9
10. Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen . . . . .	10
11. Streitschlichtung . . . . .	10
12. Schutz geistigen Eigentums (TRIPs) . . . . .	10
13. Auf den Handel bezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) . . . . .	11
14. Die Funktionsfähigkeit des GATT-Systems . . . . .	11
15. Dienstleistungen . . . . .	12
<b>III. Positionen und Gegenpositionen</b> . . . . .	13
1. EG gegen USA . . . . .	13
2. Entwicklungsländer gegen Industrieländer . . . . .	14
3. Neue gegen alte Industrieländer . . . . .	15
<b>IV. Die Schwachstellen der Uruguay-Runde: GATT-systemimmanent oder ein Problem dieser Runde?</b> . . . . .	15
<b>V. Die Uruguay-Runde nach Brüssel: Rascher Durchbruch oder Auszehrungstod?</b> . . . . .	17
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	18

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Langhammer, Rolf J.:**

Nachsitzen in der Uruguay-Runde : zu viele Streitpunkte, zu wenig Ergebnisse / von Rolf J. Langhammer. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1991

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 170)

ISBN 3-89456-007-X

NE: GT

Schriftleitung: Hubertus Müller-Groeling



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1991

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus  
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen  
Printed in Germany  
ISSN 0340-6989

## I. Die Uruguay-Runde 1986–1990 im Zeitraffer: Hohe Erwartungen am Anfang, zäher Verlauf der Verhandlungen und Frustration beim Abbruch

Im Dezember 1990 scheiterte auf der GATT-Ministerratstagung in Brüssel der Versuch, die achte Runde multilateraler Protektionsabrüstung auf Gegenseitigkeit, die sogenannte Uruguay-Runde, termingerecht zum Abschluß zu bringen. Läßt man den gesamten Verlauf der Runde, vor allem aber die letzte Phase Revue passieren, so drängt sich die Vermutung auf, daß Soll- und Ist-Bruchstellen identisch waren: Die USA und die in der sogenannten Cairns-Gruppe<sup>1</sup> zur Zweckallianz verbündeten Agrarexporteur hatten seit längerem von der Europäischen Gemeinschaft gefordert (und für sich selbst angeboten), das Interventionsniveau im Agrarsektor substantiell zu senken. Gleichzeitig hatten sie den Abschluß der gesamten Runde von der Erfüllung dieser Forderung abhängig gemacht. Die EG blieb mit ihrem letzten Angebot sichtbar hinter den Forderungen der USA und der Cairns-Gruppe zurück. Diese Unterschiede konnten auch deshalb nicht durch Formelkompromisse überbrückt, um nicht zu sagen verdeckt werden, weil der Agrarsektor der einzige Verhandlungsbereich war, in dem die Liberalisierungsangebote der GATT-Partner quantifizierbar und damit für die breite Öffentlichkeit transparent gemacht werden konnten.

Unbestreitbar war und ist der Agrarsektor der Dreh- und Angelpunkt der Uruguay-Runde. Auch nach der Wiederaufnahme der Verhandlungen wird ohne eine Annäherung der gegenseitigen Forderungen nach weniger Interventionen auf heimischen Agrarmärkten, besserem Marktzugang und Abbau der Exportsubventionen die Ist-Bruchstelle nicht gekittet werden können. Man würde jedoch dem Anspruch und der Tragweite der Runde nicht gerecht werden, reduzierte man sie auf diesen einzigen Verhandlungsbereich.

Im Gegensatz zur vorhergehenden Tokio-Runde (1973–1979), die sich wie die meisten Runden zuvor auf den Zollabbau im Industriegütersektor und einige Sonderbereiche (so die Liberalisierung des Handels mit tropischen Erzeugnissen) konzentriert hatte, sah die Uruguay-Runde den Aufbruch zu neuen Ufern vor. Nicht weniger als "the most complex and ambitious programme of negotiations ever undertaken by GATT" [GATT, d, 1986, S. 1] wurde ins Visier genommen und dies innerhalb eines Zeitkorsetts, das weit enger gezogen war als bei der Tokio-Runde.

Im einzelnen sollten

- die in der Tokio-Runde begonnenen beziehungsweise unerledigt gebliebenen Aufgaben gelöst werden. Dazu gehörten in erster Linie der weitere Abbau von tarifären Hemmnissen, die Liberalisierung des Handels mit tropischen Gütern und rohstoffnahen Produkten sowie Fortschritte bei der Transparenz und Vergleichbarkeit nicht-tarifärer Hemmnisse;
- Ausnahmebereiche wie der Textil- und Bekleidungshandel sowie der Agrarbereich wieder den GATT-Prinzipien der Nichtdiskriminierung und bindenden Liberalisierung unterworfen werden;
- Sonderregeln allgemeiner wie spezieller Art enger definiert und damit eingeschränkt werden. Zu den allgemeinen Sonderregeln zählen die Schutzklauseln nach Art. XIX GATT, zu den speziellen Maßnahmen die zur Zahlungsbilanzsanierung, außerdem diskriminierende Zollsenkungen in Freihandelszonen und Zollunionen, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen gegen Exportsubventionen sowie Anti-Dumping-Maßnahmen;
- neue Bereiche unter die GATT-Regeln gestellt werden. Hierzu zählen vor allem diejenigen Investitionsvorschriften, die die Freiheit der Wahl von Bezugsquellen und Absatzmärkten einschränken

Der Autor dankt Hubertus Müller-Groeling für hilfreiche Kommentare.

1

Die Cairns-Gruppe setzt sich aus folgenden vierzehn agrargüter-exportierenden Ländern zusammen: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fiji, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay.

(sogenannte "trade-related investment measures (TRIMs)"), Interventionen in den Warenverkehr zum Schutz geistigen Eigentums (sogenannte "trade-related intellectual property rights (TRIPs)") sowie der Handel mit Dienstleistungen;

- Streitigkeiten über die Verletzung von GATT-Regeln kürzer, übersichtlicher und zwingender abgehandelt werden;
- die Verantwortlichkeit der GATT-Mitglieder für die internationale Handelsordnung geschärft und transparente Überwachungsmechanismen etabliert werden.

Auf eine Kurzformel gebracht: Bei der Taufe der neuen Runde anlässlich der Ministerratstagung in Punta del Este, Uruguay (im September 1986), verpflichteten sich die Mitglieder dazu, die GATT-Disziplin in den bisherigen Ausnahmebereichen wiederherzustellen und zu verschärfen, auf neue Bereiche und Fragestellungen zu erweitern und den Marsch in eine Welthandels"un"ordnung von Ausnahmen statt Regeln zu stoppen.

Den hohen Erwartungen zu Beginn folgte jedoch rasch die Ernüchterung. In den insgesamt dreizehn Verhandlungsgruppen für Güter und den beiden zusätzlichen Verhandlungsgruppen für Dienstleistungen und für die "Funktionsfähigkeit des GATT-Systems" bewahrheitete sich aufs neue, daß GATT-Runden viel mit Verhandlungs- und Spieltheorie, wenig mit Handelstheorie und so gut wie nichts mit Freihandel zu tun haben. In Bereichen, die die Partner wenig im Sinne von schärferer Importkonkurrenz "kosteten", wurden rasch Übereinkünfte verzeichnet (beispielsweise bei tropischen Gütern); in anderen Bereichen, in denen die Handelsdiplomaten Interessengegensätze mit Hilfe von Formelkompromissen klassifikatorischer und definitorischer Art verdecken konnten (wie bei Dienstleistungen), kam es zumindest zu gemeinsamen Abkommensentwürfen; bei einer dritten Kategorie jedoch "hakte" es von Beginn an. Bezeichnenderweise ging es hier um konkrete und unmittelbar auftretende Anpassungslasten für heimische Sektoren, nämlich Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung, Rechte an geistigem Eigentum ("Markenpiraterie") und die Frage der Schutzklauseln gegen punktuellen und plötzlichen Importdruck nach Art. XIX GATT. Das "Halbzeit-Treffen" anlässlich der Ministerratstagung in Montreal (Dezember 1988) kam nicht umhin, Fristen für Abkommensentwürfe in allen Gruppen zu verlängern, um den inhaltlichen Zusammenhang zwischen einzelnen Verhandlungsthemen nicht zu durchbrechen.

In der zweiten Halbzeit der Verhandlungen änderte sich jedoch wenig an der Schere zwischen Erfolgen bei "weichen" und Stillstand bei "harten" Verhandlungsthemen. Letztere blieben Prellböcke bis zum Schluß, auch wenn Interessengegensätze beispielsweise im Textil- und Bekleidungsbereich weniger unüberbrückbar waren als im Agrarbereich.

## **II. Die Vorschläge von Brüssel: Eine ernüchternde Bilanz von vier Jahren Handelsdiplomatie**

Das knapp vierhundertseitige GATT-Dokument, das den Vertragsparteien zur Entscheidung vorgelegt und nach der Nichteinigung insgesamt zur Disposition gestellt wurde, vereinigt gegenläufige Positionen zu einer höchst heterogenen "shopping list" [GATT, c]. Mit Ausnahme des Agrarbereichs können in diesem Dokument die unterschiedlichen Positionen der einzelnen GATT-Mitglieder zwar nicht identifiziert werden; sie lassen sich jedoch herausfiltern, wenn man sich auf wenige maßgebliche Teilnehmer konzentriert, deren Interpretation und Anwendung der GATT-Regeln aus der Vergangenheit kennt und ausge-

wählte Verhandlungsangebote in den einzelnen Verhandlungsgruppen zu Rate zieht.<sup>2</sup> Diese Teilnehmer sind die EG, die USA (im Agrarbereich zusammen mit der Cairns-Gruppe), die Entwicklungsländer insgesamt sowie in Ausnahmebereichen die neuen Industrieländer aus dem ost- und südostasiatischen Raum. Formelle Koalitionen gab es lediglich bei der Cairns-Gruppe.

Ein Resümee der Vorschläge von Brüssel, geordnet nach den oben genannten fünfzehn Gruppen, kommt zu den folgenden Ergebnissen.<sup>3</sup>

## 1. Zölle

Zollsenkungen blieben in der Uruguay-Runde von sekundärer Bedeutung. Etwa fünfzig Vertragsparteien hatten seit Anfang 1990 Vorschlagslisten und weitere vierundzwanzig hatten Wunschlisten veröffentlicht. Das Brüsseler Dokument enthielt einen Vorschlag, Zölle in acht gleichen Raten zwischen Januar 1992 und (einem anderen Vorschlag folgend) Januar 1999 zu senken. Unterstellt man eine ähnliche Zollsenkung wie in der Tokio-Runde — 34 vH auf einen nach der Tokio-Runde erreichten Durchschnittszoll im Industriegüterbereich von 4,7 vH in den neun wichtigsten Industrieländern —, so wären die direkten Handelseffekte angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus gering [Schott, 1990a, S. 16]. Das Problem der Zolleskalation (Zollanstieg mit fortschreitender Verarbeitung) und damit der höheren effektiven als nominalen Protektion würde bestehen bleiben.<sup>4</sup>

## 2. Nicht-tarifäre Hemmnisse (NTHs)

Um die Senkung nicht-tarifärer Hemmnisse ging es in fast allen Verhandlungsgruppen [Adlung, 1990]. Die Ergebnisse in der speziell mit den NTHs betrauten Gruppe deckten daher nur einen kleinen Ausschnitt aus der Gesamtpalette der NTHs ab. Zur Entscheidungsreife gelangten Abkommensentwürfe über Produktprüfungsverfahren vor Verschiffung (pre-shipment inspection) und über Ursprungsregeln. Offen blieb bis zuletzt die Frage, ob die Ursprungsregeln für den Präferenzhandel mit in das Abkommen einbezogen werden sollten oder nicht. Die USA sprachen sich dafür aus, die EG wandte sich dagegen. Hinter dieser Kontroverse steht, daß einerseits Ursprungsregeln im Präferenzhandel mit den Entwicklungsländern restriktiver und diskretionärer als im Meistbegünstigungshandel gehandhabt werden, weil Präferenzen Zollgeschenke an Entwicklungsländer ohne Gegenleistungen sind, über die nicht im GATT

2

Es würde den Rahmen dieses ergebnisorientierten Beitrages sprengen, würde man eine Exegese der Literatur über die Uruguay-Runde und ihre Themen beginnen. Verwiesen sei auf die Gesamtschau von Finger und Olechowski [1987] sowie auf den Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 50. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute [Neuordnung, 1987]; siehe auch UNCTAD [1990]; UNCTC [1990]; Schott [1990a]. Die Rolle der Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde wird diskutiert in Abreu [1989]; Koekkoek [1988]; Balassa [1988]; Bhagwati [1987]; Whalley [1990]. Die Integration des Dienstleistungsbereichs in das GATT greift der Sammelband von Messerlin und Sauvart [1990] auf.

3

Diese Bilanz gründet sich nicht nur auf die GATT-Dokumente, sondern auch auf die vom Commonwealth Secretariat [verschiedene Ausgaben] regelmäßig erstellten Hintergrundberichte.

4

Dies schließt nicht aus, daß in einigen Hochzollpositionen größere Handlungswirkungen eintreten, sofern diese wie in der Tokio-Runde überdurchschnittlich gesenkt werden. Insgesamt würden jedoch die direkten Handlungswirkungen der Uruguay-Runde beschränkt auf die Zollsenkungen gering bleiben. So schätzt das Centre for International Economics in Canberra eine einmalige Handelsausweitung von 74,6 Mrd. US-\$, d.h. um 2,6 vH bezogen auf das Welthandelsvolumen des Jahres 1988 [Stoeckel et al., 1990, S. 70].

verhandelt wird. Andererseits jedoch wurden Präferenzen bereits in der Tokio-Runde durch die sogenannten Tokio Erklärung über differenzierte und günstigere Behandlung ("Enabling Clause") in das GATT integriert [GATT, a, S. 149].<sup>5</sup> Der Streit um die Ursprungsregeln ist damit ein "Fluch der bösen Tat" der letzten Runde, in der der Vorzugshandel, der fundamental gegen die GATT-Regel des Diskriminierungsverbots verstößt, endgültig vom Makel der geduldeten Ausnahme befreit wurde (siehe auch kritisch Langhammer [1987] sowie Whalley [1990]).

### 3. Ressourcennahe Güter

Rohstoffe und ihre nächsten Verarbeitungsstufen erwiesen sich als ein nicht unbedeutender Stolperstein in der Uruguay-Runde. Ein gemeinsamer Vertragsentwurf konnte nicht erstellt werden, und so "hängte" sich diese Gruppe an die Vorschläge der Gruppe über Zölle an. Kontroversen erstreckten sich auf die Frage, über welche Produkte verhandelt werden sollte, auf Exportrestriktionen und auf die Zugangsdiskriminierung. Was die Produkte anbelangte, so hätten die USA und Australien gerne Energieprodukte einbezogen gesehen, scheiterten jedoch an der EG, die nicht bereit war, in dieser Gruppe über den Abbau ihrer Kohlesubventionen zu verhandeln. Die Forderung nach Abbau von Exportrestriktionen stieß vor allem auf den Widerstand von denjenigen Entwicklungsländern, die den Export von Rohstoffen behindern, um die Verarbeitung von Bergbau-, Forst- und Fischereiprodukten auf ihre eigenen Länder zu konzentrieren. Damit soll dem oben erwähnten Zolleskalationseffekt, der die Verarbeitung von Rohstoffen in Industrieländern begünstigt, entgegengewirkt werden. Die Forderung nach Abbau von Zugangsdiskriminierung galt vor allem dem Fischereisektor, richtete sich aber auch gegen das sogenannte Dualpreissystem, das in vielen Ländern den einheimischen Produzenten einen kostengünstigeren Zugang zu Rohstoffen garantiert als ausländischen Käufern.

### 4. Tropische Erzeugnisse

Wenn auch weitgesteckte Erwartungen in dieser Verhandlungsgruppe nicht erfüllt wurden — so blieb das eminent wichtige Produkt Zucker unberücksichtigt —, konnten doch Erfolge registriert werden. So schlug beispielsweise die EG vor, Zölle auf Rohprodukte zu beseitigen, auf bearbeitete Güter um 35 vH und auf verarbeitete Güter um 50 vH zu senken. Ob dies auch dazu beitragen würde, die Zolleskalation und damit die effektive Protektionsrate in der Verarbeitenden Industrie abzubauen, bleibt offen. Unstrittig ist jedoch, daß in einigen Industrieländern Verbrauchsteuern auf tropische Erzeugnisse den Konsum stärker bremsen als Zölle, so im Falle der deutschen Kaffeesteuer, die den Importzoll auf Rohkaffee um ein Vielfaches übersteigt.

### 5. Textilien und Bekleidung

Daß die Regeln des GATT in ferner Zukunft auch einmal wieder für diese Branche Gültigkeit haben sollten, war in Genf von allen Parteien stets beteuert worden. Über das Wann und das Wie entzündeten

5

Die "Enabling Clause" konkretisierte die Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer für Zollpräferenzen der Industrieländer; NTHs im Rahmen der in der Tokio-Runde geschlossenen Abkommen (Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, technische Handelshemmnisse, Zollbemessungsgrundlagen, öffentliches Beschaffungswesen); Zollpräferenzen und Vorzugsbehandlung bei NTHs innerhalb von Handelsabkommen zwischen Entwicklungsländern; die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer.

sich Konflikte. Die EG und die US befürworteten eine Übergangsphase von 10–15 Jahren; die wichtigen Exporteure unter den Entwicklungsländern und den neuen Industrieländern hielten 6 1/2 Jahre für ausreichend. Über das Wie gerieten dann die USA und die EG gegeneinander. Die USA schlugen für die sensiblen Kategorien des Welttextilabkommens (d.h. die mit strikten Länderquoten belegten Gütergruppen) vor, die einzelnen Länderquoten von Jahr zu Jahr abzubauen und diese Quoten einem "Globalkorb" zuzuschlagen, der zudem noch mit einer jährlichen Expansionsrate ausgestattet werden sollte. Um das in diesem Globalkorb garantierte Liefervolumen hätte es dann Wettbewerb zwischen allen Anbietern (einschließlich der sehr leistungsfähigen asiatischen Länder) gegeben [Communication from the United States, 1990]. Die EG indessen beharrte auf den bilateral ausgehandelten Länderabkommen als Ausgangspunkt für die Liberalisierung, knüpfte aber zusätzlich noch eigene Zugeständnisse in dieser Gruppe an die Bedingung, daß es zuvor Erfolge in anderen Gruppen, beispielsweise beim Subventionsabbau, den Anti-Dumping-Regeln und dem Schutz der Rechte an geistigem Eigentum geben sollte [Gass et al. 1990; GATT b]. Wegen der Themenüberlappung war ursprünglich im Verhandlungsdrehbuch eine gegenseitige Berücksichtigung von Ergebnissen in verschiedenen Gruppen vorgesehen gewesen, nicht jedoch ein Junktim.

Gemessen an der folgenden Gruppe, dem Agrarbereich, dürften die Ergebnisse in der Textil- und Bekleidungsgruppe jedoch nicht allzuweit von Übereinkünften entfernt gewesen sein, da sich die fortgeschrittenen Exporteure unter den Entwicklungsländern bislang gut mit den Restriktionen zu arrangieren vermochten und keinen Liberalisierungsdruck ausübten. Auch sie dürften — ebenso wie die Industrieländer — dem Schutz vor nachstoßendem Wettbewerb Priorität vor dem forcierten Abbau des Textilprotektionismus eingeräumt haben.

## 6. Landwirtschaft

Den Anlaß zum Abbruch der gesamten Verhandlungen bot ein zu allerletzt von Schweden, einem Land mit hoher Agrarprotektion, unterbreiteter Kompromißvorschlag. Er sah vor, a) das heimische Stützungs-niveau um 30 vH des 1990 erreichten Ausgangsniveaus (auf Produktbasis) über einen Fünfjahreszeitraum beginnend am 1.1.1991 zu senken, b) sich bindend zu verpflichten, den Marktzugang grundsätzlich zu erleichtern und speziell die Protektion im grenzüberschreitenden Handel um 30 vH von ihrem Ausgangsniveau im Jahre 1990 zu verringern und schließlich c) sich zu verpflichten, die gesamten Budgetausgaben für Exportsubventionen zu vermindern.

Das EG-Angebot sah statt dessen lediglich vor, die Stützung und die Protektion (gemessen durch die sogenannte "aggregate measure of support (AMS)") für die wichtigsten Agrarmarktgüter (Getreide, Reis, Zucker, Ölsaaten und Fleischprodukte) um 30 vH und für die anderen Produkte (so Gemüse und Früchte), für die eine AMS-Messung nicht praktikabel sei, um 10 vH zu senken, beides vom Ausgangsniveau des Jahres 1986. Angesichts bereits erbrachter "Vorleistungen" der EG hätte dies nur noch eine Senkung um weitere 20 vH erfordert [Tangermann, 1991].<sup>6</sup>

Darüber hinaus schlug die EG vor, das Protektionsniveau für Importe von Ölsaaten und Getreidesubstituten "auszubalancieren", d.h. die bislang geltende Zollfreiheit des Imports zu beenden und Zölle auf

6

Die "aggregate measure of support" wird als Differenz zwischen heimischen Preisen und Weltmarktpreisen gemessen, erweitert um die einkommensstützenden Maßnahmen, sofern diese handelsverzerrend sind. Welche Maßnahmen dies im einzelnen sind, ist zwischen den GATT-Partnern umstritten. Zum Meßkonzept siehe Christen [1990, S. 113ff.].

Getreidesubstitute zu erheben. Schließlich weigerte die EG sich, quantitative Zugeständnisse in Richtung geringerer Exportsubventionen zu machen.

Die USA und — geringfügig abweichend — die Cairns-Gruppe bestanden auf einer Senkung des heimischen Stützungs niveaus um nicht weniger als 75 vH des durchschnittlichen Ausgangsniveaus 1986-1988 (über 10 Jahre, beginnend mit 1991/92) für produkt-spezifische Stützungsmaßnahmen und von 30 vH für nicht produkt-spezifische Stützung. Beim Marktzugang boten die USA und die Cairns-Gruppe erstens eine Zollbindung (Umwandlung von Protektionsmaßnahmen in Zolläquivalente) an, zweitens den Abbau dieser Äquivalente um den gleichen Prozentsatz und für den gleichen Zeitraum wie bei den Stützungsmaßnahmen sowie drittens eine bindende Zusage, am Ende der Übergangsperiode ein Protektionsniveau von nicht mehr als 50 vH eines Wertzolläquivalents aufrechtzuerhalten. Auch bei den Exportsubventionen fanden sich die USA und die Cairns-Gruppe zu einem quantitativen Angebot bereit, nämlich einen Abbau von mindestens 90 vH über den gleichen Zeitraum wie bei den beiden anderen Komponenten.

Interessanterweise stand die EG bei ihrer Ablehnung des schwedischen Vorschlags nicht allein. Sie wurde von Japan und Südkorea unterstützt, die ähnliche Angebote wie die EG unterbreitet hatten.

Die Unterschiedlichkeit der EG- und USA/Cairns-Positionen wird auch bei der Frage deutlich, welche Politikmaßnahmen unter die Abbaupflichtungen fallen sollten und welche nicht. Die EG stufte Einkommensstützung und soziale Sicherung als abbaubedürftig ein, dagegen sollten Investitionsbeihilfen vom Abbau verschont bleiben. Die USA/Cairns-Gruppe verfuhr genau umgekehrt [GATT, c, S. 144]. Diese auf den ersten Blick überraschende Einstufung läßt sich dadurch erklären, daß die EG die einkommensstützenden Maßnahmen der USA für nicht-produktionsneutral hält, ihre eigenen einkommensstützenden Maßnahmen aber als produktionsneutrale Entlohnung für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes (genannt Umweltschutz) verstanden haben will.

Entwicklungsländer außerhalb der Cairns-Gruppe spielten in diesem Streit keine Rolle. Eine Vorzugsbehandlung in dem Sinne, daß ihnen weit mehr Interventionsfelder erhalten bleiben sollten als den Industriestaaten, wurde ihnen zugestanden.

## 7. Reform von GATT-Artikeln

Vorschläge zu Änderungen von bestehenden GATT-Artikeln betrafen die Schließung von Schlupflöchern bei Liberalisierungsmaßnahmen (Bindung von zollähnlichen Abgaben, Rücknahme von Zugeständnissen), die Messung von Konzession zu Gegenkonzession ("principle supplying right"), die schärfere Kontrolle von staatlichen Handelsunternehmen (Art. XVII GATT) und die Frage von Ausnahmeregeln (Art. XXV:5 GATT). Diese Gruppe erarbeitete auch einen Vorschlag zu der wirtschaftspolitisch aktuellen Frage, wie sich das GATT angesichts weiterer regionaler Freihandelsabkommen zwischen GATT-Partnern zum Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der Nichtdiskriminierung und dem weitgehend ausgehöhlten Art. XXIV stellen soll. Art. XXIV sanktioniert Freihandelszonen und Zollunionen, wenn diese Präferenzmargen in Höhe des Meistbegünstigungszolls vereinbaren (sogenannte 100-Prozent-Präferenzen) und die anderen GATT-Mitglieder keine übermäßigen Nachteile (Handelsumlenkung) erleiden. Die Teilnehmer dieser Gruppe kamen zu keinem Ergebnis, so daß der Vorsitzende der Gruppe in eigener

Verantwortung eine aus seiner Sicht ausgewogene Artikelrevision an das Leitungskomitee übersandte. Klare Regeln wie jüngst von Bhagwati [1991] vorgeschlagen<sup>7</sup> finden sich in dieser Version jedoch nicht.

Alle diese Revisionen traten in der Verhandlungsgruppe hinter den Streit über zahlungsbilanzbegründete Importrestriktionen und ihre Eindämmung zurück. Die Entwicklungsländer widersetzten sich energisch jedem Versuch, den Art. XVIII:B zu revidieren, der nur für Entwicklungsländer gilt.<sup>8</sup> Auch hier wird der "Fluch der bösen Tat" sichtbar, hatte doch erst die Tokio-Runde in der sogenannten "Draft Declaration on Trade Measures for Balance-of-Payments Purposes" die Bedingungen für die Anwendung von derartigen Maßnahmen in Entwicklungsländern entscheidend verwässert, um nicht zu sagen permissiv gestaltet [GATT, a, S. 10; Langhammer, 1987]. Der Versuch, diese entwicklungspolitisch begründete Vorzugsbehandlung wieder einzuschränken, scheiterte in Brüssel.

## 8. Schutzklauseln

Trotz eines gemeinsamen Entwurfs zu Schutzklauseln blieb ein altes GATT-Problem auch in der Uruguay-Runde ungelöst: die Anwendung der Schutzklausel nach Art. XIX gegen einzelne Mitglieder ("Selektivität"). Die EG blieb bei ihrem alten Standpunkt, unter "außergewöhnlichen" Umständen selektiv gegen die Importe einzelner Länder vorzugehen, fand jedoch wenig Unterstützung. Ob auch Subventionen im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen (als Alternative zu handelspolitischen Maßnahmen) in ein Abkommen über Schutzklauseln aufgenommen werden sollten, blieb ebenso umstritten wie die Sonderregeln für Entwicklungsländer und die Frage, wann Schutzklauselmaßnahmen auslaufen sollten.

## 9. GATT-Übereinkommen

Im Zentrum der Verhandlungen standen drei in der Tokio-Runde vereinbarte Übereinkommen und ihre Novellierung: die über Anti-Dumping Maßnahmen, über öffentliches Beschaffungswesen und technische Handelshemmnisse. Kontroversen traten in erster Linie bei den Anti-Dumping-Maßnahmen auf, für die es keinen gemeinsamen Kompromißvorschlag in der Verhandlungsgruppe gab. Japan und die in erster Linie von derartigen Maßnahmen betroffenen neuen Industrieländer in Ost- und Südostasien traten für mehr Disziplin bei der Anwendung ein, die EG und die USA hingegen für mehr Disziplin bei der angeblichen Umgehung der Anti-Dumping-Vorschriften (beispielsweise durch Verlagerung von Montagstätten in das importierende Land).

Die alten Fragen aus der Tokio-Runde, sie blieben die alten auch in der Uruguay-Runde: wie Dumping zu definieren sei; ob anfängliche Verlustverkäufe in neuen Exportmärkten als Dumping zu ächten seien; wie "Schädigung durch Dumping" verstanden werden sollte; und nicht zuletzt, wer als Geschädigter Ansprüche geltend machen könnte (die Gesamtwirtschaft, der Konsument oder doch nur die heimischen Unternehmen). Daß die gängige Praxis von Staaten, Unternehmen mit Anti-Dumping-Maßnahmen zu drohen, ohne daß der Vorwurf des Dumping zweifelsfrei geklärt ist, das GATT-Prinzip "im Zweifel für freien Marktzugang" unterminiert, geriet in der Uruguay-Runde in Vergessenheit.

7

Bhagwati stellt Art. XXIV nicht in Frage, knüpft aber die Zustimmung zu 100prozentigen Präferenzen an klare Bedingungen: Freihandelszonen sollten simultan zur Binnenzollbeseitigung den Außenzoll der jeweiligen Mitglieder senken. Alternativ: Freihandelszonen sollten untersagt werden, und Zollunionen müßten in jeder Zollposition den niedrigsten Außenzoll der einzelnen Mitglieder als künftigen gemeinsamen Zoll einsetzen [Bhagwati, 1991, S. 71].

8

Art. XII regelt zahlungsbilanzbegründete Restriktionen für Industrieländer in stärker eingeschränkter Weise.

## 10. Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

Der Kommentar, der dem Vertragsentwurf vorangestellt ist, schiebt den politischen Entscheidungsträgern die Beantwortung zweier grundsätzlicher Fragen zu: Von welcher quantitativ bestimmbarer Schwelle an schädigt eine Subvention einen GATT-Partner in schwerwiegender Weise und welchen Produktbereich soll ein Abkommen umfassen? Darüber hinaus mußte die Verhandlungsgruppe einen Kompromiß zwischen der USA-Position suchen, die auf ein Verbot von Subventionen hinauslief, und der Position anderer Teilnehmer, darunter der EG, die die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen (gegen Exportsubventionen) einengen wollte. So sollten nach EG-Vorstellungen nur diejenigen Exportsubventionen untersagt werden, die die Vergünstigung für ein Unternehmen oder eine Industrie von einer bestimmten Exportleistung abhängig machen (beispielsweise eine Exportquote am Gesamtumsatz). Bei den Subventionen konnte zwar eine Einigung über die Einteilung in solche, a) die verboten, b) gegen die nicht vorzugehen sei und c) gegen die man vorgehen könne, getroffen werden. Dies half aber wenig weiter, da die entscheidende Frage, welche Subventionen den Handel behindern oder verzerren und damit GATT-widrig seien, unbeantwortet blieb.

## 11. Streitschlichtung

Diese Gruppe hatte wenig Konfliktstoff, solange es nur um prozedurale Fragen ging (die Einrichtung und Arbeitsweise von Expertengremien, Vermittlungsprozeduren, Entschädigungen für GATT-widrig befundene aber fortgesetzte Praktiken). Ob und wie Streit geschlichtet werden sollte, wenn GATT-Partnern Nachteile dadurch entstünden, daß "lediglich" der Geist und nicht die Buchstaben des GATT verletzt würden (die sogenannte "non-violation of complaints") blieb umstritten. Nach Finger (zitiert in Bhagwati [1991, S. 105]) ist es ein Trugschluß anzunehmen, ein GATT-Mitglied könne sich Vertragsverletzungen dann erlauben, wenn diese nicht gegen einen vertraglich fixierten Tatbestand im GATT verstößen. Art. XXIII schütze Vertragspartner klar gegen Verstöße gegen den Geist des Vertrages.

## 12. Schutz geistigen Eigentums (TRIPs)

In dieser Gruppe trat ein fundamentaler Dissens zwischen den Produzenten von wissensintensiven Gütern, den OECD-Ländern, und den vermeintlichen Plagiatoren, den Entwicklungsländern, zutage. Die OECD-Länder präsentierten einen Vertragsentwurf, nach dem alle Bereiche (einschließlich des Handels mit nachgemachten Gütern) den GATT-Regeln unterworfen werden sollten. Die Entwicklungsländer hingegen verengten die Zuständigkeit des GATT auf den Handel mit nachgemachten Gütern und verwiesen ein Abkommen über Standards und Prinzipien über Verfügbarkeit, Ausmaß und Nutzung von Rechten an geistigem Eigentum an eine dafür zuständige internationale Institution. Nach Meinung der Entwicklungsländer sollte dies die "World Intellectual Property Organisation" der Vereinten Nationen sein. Die Stoßrichtung der Entwicklungsländer trat klar hervor: Priorität sollte der freie Welthandel haben. Vermeintliche Eigentumsrechte sollten nicht als Schutzschild von wettbewerbsbehinderndem Verhalten multinationaler Unternehmen dienen (also eine Art GATT-sanktionierte "Wissensblockade"). Eingriffe in den Welthandel wegen der Verletzung von Eigentumsrechten sollten nach dem Willen der Entwicklungsländer eine "ultima ratio" bleiben und somit erst nach verschiedenen vorgeschalteten Konsultationen und Prüfungen beantragt, aber nicht einseitig verhängt werden.

### 13. Auf den Handel bezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs)

In vielen Mitgliedsländern des GATT sind Investitionsgesetze in zunehmendem Maße nicht mehr handelsneutral. Statt dessen schreiben sie oft vor, wie hoch der Mindestanteil der heimischen Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung sein soll ("local content"), von welchen Handelspartnern Vorleistungen bezogen werden sollen und welchen Anteil Exporte an den Gesamtverkäufen mindestens haben sollten. Alle diese Maßnahmen verzerren die Sektoral- und Regionalstruktur des internationalen Handels ebenso wie sein Volumen. Ebenso bekannt ist jedoch auch die Tatsache, daß die Art. III ("national treatment" für Importe) und XI (mengenmäßige Beschränkungen) derartige Praktiken unter bestimmten Bedingungen untersagen. Zumindest für einen Teil der in dieser Gruppe diskutierten Probleme hätte es also nicht eines neuen Abkommens, sondern bestenfalls einer Novellierung bedurft. An beidem scheiterte diese Verhandlungsgruppe: Sie produzierte ein Nullergebnis, da kein Vertragsentwurf, ja noch nicht einmal ein informelles Papier des Vorsitzenden vorgelegt werden konnte. Ein Kommentar über vier Problemfelder war das einzige greifbare Ergebnis dieser Gruppe. In diesem Kommentar wurde festgehalten, daß es folgende grundlegende Kontroversen gab:

- Sollte sich ein Abkommen lediglich auf Neuinvestitionen oder auch auf bestehende Unternehmen und Industrien erstrecken? Sollten nur diejenigen TRIMs in ein Abkommen aufgenommen werden, die Vergünstigungen oder die Rücknahme von Vergünstigungen betreffen oder nur diejenigen, die juristisch bindende Auflagen enthalten?
- Sollten die negativen Handelswirkungen von TRIMs nur fallweise durch geeignete handelspolitische Korrekturen vermieden werden oder sollten in bestimmten Fällen TRIMs gänzlich verboten werden? Sind einige TRIMs bereits durch die erwähnten Artikel III und XI untersagt oder bedarf es eines besonderen Abkommens, um sie zu verbieten?
- Sollten Entwicklungsländern Sonderrechte dergestalt eingeräumt werden, daß sie TRIMs über einen bestimmten Zeitraum oder im Rahmen von Übergangsvereinbarungen anwenden können?
- Sollte ein Abkommen über TRIMs wettbewerbsbehinderndes Verhalten von privaten Unternehmen behandeln?

### 14. Die Funktionsfähigkeit des GATT-Systems

Einigkeit erzielte diese Gruppe darüber, daß der bereits etablierte Mechanismus, die Handelspolitik der GATT-Partner regelmäßig vom GATT-Sekretariat untersuchen zu lassen, beibehalten werden soll. Welche Rolle allerdings das GATT im Verhältnis zu den anderen internationalen Organisationen wie Währungsfonds und Weltbank spielen soll, konnte über die "passepartout"-Formel verstärkter Kooperation hinaus nicht geklärt werden. Diese Frage berührt ein grundsätzliches Problem: Soll sich das GATT auf seine ursprünglichen Ziele und Aufgaben beschränken oder soll es Kompetenzen ausdehnen (beispielsweise auf internationale Wettbewerbspolitik, Umwelt- oder Entwicklungspolitik)? In dieser Gruppe hat sich damit das Vermächtnis der alten Havanna-Charta von einer umfassenden Institution von Handel und Entwicklung neu artikuliert, dem das GATT bereits in der Vergangenheit durch Teil IV (entwicklungs-

politisch begründete Ausnahmen für Entwicklungsländer) und die "Enabling Clause" folgte.<sup>9</sup> Hinzu kamen in jüngster Zeit

- die einseitigen handelspolitischen Reformen der Entwicklungsländer im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen und die Frage ihrer Anrechenbarkeit in den multilateralen Runden;
- die Praxis der Industrieländer, handelspolitische Maßnahmen nicht mehr nur gegenüber Importen aus bestimmten Ländern zu ergreifen, sondern gegenüber einzelnen Unternehmen. Der Unternehmensgesichtspunkt wiederum ist für Entwicklungsländer wichtig, weil sie Marktmacht durch multinationale Unternehmen und deren Mißbrauch fürchten (siehe TRIPs und TRIMs).

Wie konnte die für diese Probleme vorgesehene allgemeine Verhandlungsgruppe zu klaren Regeln zurückfinden, wenn schon die mit den konkreten Fragestellungen betrauten Gruppen (u.a. TRIPs, TRIMs) daran scheiterten?

## 15. Dienstleistungen

Angesichts der lange umstrittenen Einbeziehung von Dienstleistungen in die GATT-Verhandlungen, den enormen Schwierigkeiten, den Handel mit Dienstleistungen konzeptionell wie empirisch zu erfassen und einzuordnen sowie der Heterogenität von Dienstleistungen und ihrer Anbieter verwundert es nicht, daß der Entwurf eines Vertragsrahmens ein großer Formelkompromiß wurde,<sup>10</sup> der entscheidende Fragen offenließ.

Unter den vielen kontroversen Positionen, die quer durch die Reihen der Industrie- wie Entwicklungsländer gingen, seien hier nur wenige genannt, die auch im Kommentar zum Entwurf hervorgehoben wurden.

- Sollte die Meistbegünstigung nach Art. II dieses Abkommensentwurfes als generelle Verpflichtung so verstanden werden, daß alle handelsliberalisierenden Maßnahmen zugunsten eines Landes (nicht notwendigerweise nur eines GATT-Mitglieds) auch auf alle GATT-Mitglieder ausgedehnt werden? Oder, alternativ, sollten nur diejenigen Maßnahmen für andere Mitglieder gelten, die einem Mitglied auf der Grundlage dieses Abkommens zugestanden wurden?
- Sollte es Ausnahmen für bestimmte Dienstleistungen geben? Bekannt ist, daß die USA bis zuletzt Vorbehalte gegen die Einbeziehung des Telecom-Sektors in die Meistbegünstigung hegten. Angesichts der Dominanz öffentlicher Telecom-Anbieter in europäischen Ländern versprachen sie sich davon keine Verbesserung im Marktzugang für eigene Anbieter, während sie selbst ihren von privaten Anbietern beherrschten Telecom-Sektor hätten öffnen müssen. Für die USA war dies ein Verstoß gegen das Prinzip der Gegenseitigkeit von Zugeständnissen.
- In welcher Weise sollte die Meistbegünstigung für zwei der umstrittensten Bereiche, finanzielle Dienstleistungen und Arbeitskräftemobilität, gehandhabt werden? Für beide Bereiche gibt es im Entwurf besondere Anhänge, da sowohl die Industriestaaten als auch die Entwicklungsländer Ausnahmen von der Marktöffnung durchsetzen wollen. So sehen die Industrieländer bei Arbeits-

<sup>9</sup>

1948 einigten sich 54 Staaten in Havanna auf eine "Charter for an International Trade Organization", die Bestimmungen über Beschäftigung, wirtschaftliche Entwicklung und Wiederaufbau, Handelspolitik, restriktive Handelsmaßnahmen und Rohstoffabkommen enthielt. Diese Charta scheiterte 1950 an der Nicht-Ratifizierung im amerikanischen Kongreß. Siehe hierzu Senti [1986, Teil 1.2].

<sup>10</sup>

Auch dieser Vertragsentwurf wurde vom Vorsitzenden der Verhandlungsgruppe in eigener Verantwortlichkeit vorgelegt und nicht etwa als gemeinsamer Text der Mitgliedsstaaten.

kräftemobilität die Wirksamkeit ihrer Einwanderungsgesetze gefährdet, während vor allem Entwicklungsländer bei einer Liberalisierung des Handels mit finanziellen Dienstleistungen um ihre geldpolitische Autonomie fürchten.

- Wären zahlungsbilanzbedingte Restriktionen mit Dienstleistungsliberalisierung vereinbar, wenn Dienstleistungen auch Faktorentgelte miteinbeziehen würden, so beispielsweise die Repatriierung von Investitionseinkommen?
- Wie könnten Streitigkeiten über den Handel mit finanziellen Dienstleistungen auf diesen Sektor beschränkt bleiben, ohne auf andere Bereiche auszufern?
- Unter welchen Voraussetzungen wäre das "national treatment"-Prinzip, d.h. das Bestimmungslandprinzip, mit dem im EG-Binnenmarktprogramm vorgesehenen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Regeln, d.h. dem Ursprungslandprinzip, vereinbar?

Die Aufzählung von gegenläufigen Interessen ließe sich bis in Detailfragen (etwa bei der Nationalität von Beschäftigten im Banken- und Versicherungswesen) weiterverfolgen. Sie zeigt, wie weit die Verhandlungspartner im Dezember 1990 noch von einem "General Agreement on Trade in Services" entfernt waren.

### III. Positionen und Gegenpositionen

#### 1. EG gegen USA

Konflikte zwischen den beiden Parteien beherrschten die gesamte Runde ebenso wie das Brüsseler Treffen. Augenfällig war die bis zuletzt harte Haltung der USA in der Landwirtschaft. Darüber hinaus jedoch gab es auch weitere "klassische" Kontroversen, so in der Frage der Einbeziehung von Ursprungsregeln für Präferenzhandel in das GATT. Klassisch ist dieser Konflikt deshalb zu nennen, weil die EG seit jeher einseitige Zollpräferenzen nicht nur toleriert, sondern sie als handelspolitisches Bein einer Entwicklungspolitik versteht und fördert. Wann immer es in der Vergangenheit um die Frage des Vorzugshandels für bestimmte Ländergruppen ging, stand die EG in vorderster Linie und plädierte dafür, diesen Handel dem GATT-Regelwerk zu entziehen [Patterson, 1983]. Demgegenüber hatten die USA bis in die jüngste Vergangenheit hinein Präferenzvereinbarungen als unvereinbar mit dem Meistbegünstigungsgebot und als ökonomisch ineffizient weil handelsumlenkend kritisiert [de C. Grey, 1983]. Diese Haltung gilt auch heute noch, was die Zollpräferenzen für Entwicklungsländer anbelangt, auch wenn sich die USA im Jahre 1975 unter äußerem Druck in die OECD-"Geber"länder bei Zollpräferenzen einreichten. Einseitige Präferenzen so weit wie möglich wieder unter die GATT-Regeln zu bringen, war für die USA ein wichtiges handelspolitisches Anliegen, für die EG hingegen nicht.<sup>11</sup>

Kontrapositionen gab es auch

- bei der Frage, wie der Welttextilhandel von seinen Quoten befreit werden sollte: multilateral, wie es die USA mit ihrem Globalkorb-Ansatz befürworteten, oder vom Ausgangspunkt der bilateralen Abkommen, wie die EG vorschlug;

<sup>11</sup>

Dies ist kein Gegensatz zu den in jüngster Zeit von den USA geschlossenen bilateralen Freihandelsabkommen, da diese zwar auch das Meistbegünstigungsgebot verletzen, aber im Gegensatz zu den Zollpräferenzen unter den GATT-Artikel XXIV fallen.

- bei der Anwendung von Schutzklauseln gegenüber einzelnen GATT-Mitgliedern. Dies wurde von der EG gewünscht und von den USA abgelehnt;
- bei der Haltung gegenüber heimischen Subventionen. Die USA strebten ein Verbot an, während die EG forderten, in jedem Falle zu prüfen, ob Subventionen handelsneutral seien oder nicht;
- bei der Haltung gegenüber Exportsubventionen. Sie werden von den USA mit Ausgleichszöllen bekämpft, während die EG sie duldet;
- beim Handel mit Dienstleistungen, den die EG dank ihrer "Vorleistungen" im Binnenmarktprogramm und dank der tragenden Rolle öffentlicher Unternehmen in vielen Dienstleistungssektoren der EG-Länder eher der Meistbegünstigungsklausel zu unterwerfen bereit ist als die USA.

## 2. Entwicklungsländer gegen Industrieländer

Entwicklungsländer als Blockpartei wie in den UN-Organisationen gibt es beim GATT nicht. Zu sehr hat sich in den vergangenen Jahren die Einkommensschere zwischen den Entwicklungsländern geöffnet, als daß ein gemeinsamer Nenner in der Handelspolitik hätte gefunden werden können. Viele Niedrigeinkommensländer sehen im GATT zudem grundsätzlich kein lohnendes Betätigungsfeld, da sie wegen der Logik der "principal supplier rule"<sup>12</sup> als Verhandlungspartner nicht in Frage kommen und auch in der Vergangenheit von den Industrieländern im Trittbrettfahrerverhalten gestärkt wurden.

Nichtsdestoweniger nutzen auch fortgeschrittene Mitglieder in den Reihen der Entwicklungsländer weiterhin gerne die Freifahrtscheine, die in der Vergangenheit zur "Entwicklungsförderung" gewährt wurden. So zeigt es sich auch in der Uruguay-Runde, daß

- die besondere, d.h. bevorzugte Behandlung der Entwicklungsländer aus der "Enabling Clause" der Tokio-Runde in nahezu allen Verhandlungsgruppen von Entwicklungsländern reklamiert wurde. Damit wurde das Ziel gründlich verfehlt, endlich wieder dem Nicht-Diskriminierungsgebot Geltung zu verschaffen.
- den nachstoßenden Entwicklungsländern die Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels nicht schnell genug ging;
- einige Entwicklungsländer, die ihre Handelspolitik im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen (einseitig und nicht bindend) liberalisiert hatten, diese Maßnahmen innerhalb der Uruguay-Runde angerechnet sehen wollten (so beispielsweise Argentinien), dabei aber auf den Widerstand von Industrieländern stießen.
- Entwicklungsländer nicht bereit waren, sich einer stärkeren Disziplin bei Handelsrestriktionen zu unterwerfen, die aus Gründen der Zahlungsbilanzsanierung eingeführt wurden.

Neue Streitpunkte traten hervor

- bei den Rechten an geistigem Eigentum, die nach Auffassung der Entwicklungsländer von den Industrieländern nicht als Entschuldigung für Eingriffe in den freien Welthandel "mißbraucht" werden sollten;
- beim geplanten Abkommen über Maßnahmen, die Investoren in ihrer Freiheit der Wahl von Beschaffungs- und Absatzmärkten einschränken (TRIMs). Hier beanspruchen die Entwicklungsländer nicht nur mehr Flexibilität und längere Übergangszeiten für sich selbst, sondern fordern auch,

<sup>12</sup>

Verhandelt wird mit in erster Linie mit dem, von dem man ein Maximum an Gegenkonzessionen für die eigene Konzession erwarten kann.

- daß wettbewerbsbehinderndes Verhalten von multinationalen Unternehmen unter das GATT-Regelwerk fällt;
- bei Dienstleistungen, wo Entwicklungsländer diejenigen Bereiche liberalisiert sehen möchten, in denen sie Wettbewerbsvorteile vermuten (Bauleistungen, Arbeitskräftewanderung), und diejenigen ausgeschlossen oder beschränkt sehen möchten, in denen sie die Konkurrenz der Industrieländer auf den eigenen Märkten fürchten (Banken und Versicherungen).

### 3. Neue gegen alte Industrieländer

Diese Streitkonstellation trat vor allem bei den Anti-Dumping-Maßnahmen zutage, deren Einführung die neuen und deren Umgehung die alten (atlantischen) Industrieländer einschränken wollen.

## IV. Die Schwachstellen der Uruguay-Runde: GATT-systemimmanent oder ein Problem dieser Runde?

So eindeutig das Verdikt über vier Jahre Handelsdiplomatie ausfallen muß, so wenig klar erscheinen die Gründe, warum das Ergebnis so enttäuschend ausfiel. Grundsätzlich bieten sich zwei Thesen zur Erklärung des bisherigen Fehlschlags an.

**These 1:** Das GATT leidet unter systemimmanenten Schwächen. Dazu gehören

- die Unvereinbarkeit von Meistbegünstigung und Sonderregeln für einige Mitglieder (in erster Linie Entwicklungsländer) und die damit verbundene Vermischung von Allokation (Handel) und Distribution (Entwicklung);
- der einmal begangene Sündenfall von institutionalisierten Sonderregeln für Sektoren (Textilien und Bekleidung);
- die Beweisführung bei Vertragsverletzungen. Sie lastet auf der klagenden Partei, die nachweisen muß, daß sie wegen konkreter Maßnahmen eines Mitgliedes Vorteile aus dem GATT-Vertrag einbüßt; ein wegen der nie eindeutig zu beantwortenden Frage "was wäre, wenn diese Maßnahmen nicht ergriffen worden wären" schwieriges Unterfangen;
- das Fehlen klarer und schneller spürbarer Sanktionen, wie sie (zumindest eine Zeitlang) vom Währungsfonds durch Kreditverweigerung gehandhabt wurden;
- das Fehlen einer führenden einzelnen Volkswirtschaft, die die GATT-Prinzipien dank ihrer politischen und wirtschaftlichen Potenz mit eigenen Mitteln (Vergeltungs- wie Kompensationsmaßnahmen) durchzusetzen in der Lage wäre.<sup>13</sup>

**These 2:** Die Gegenthese lautet, daß diese "Webfehler" bereits in der Tokio-Runde existierten, die dennoch zu einem vorzeigbaren Ergebnis kam. Demzufolge muß ein Großteil von Ursachen in der Uruguay-Runde selbst zu suchen sein.

Eine Ursachenanalyse kann an folgenden Thesen ansetzen:

<sup>13</sup>

Yarbrough und Yarbrough [1987] sprechen in diesem Zusammenhang von "minilateralism", durch den an die Stelle einer einzelnen Hegemonialmacht in den achtziger Jahren Regionalgruppierungen traten, die GATT-Regeln innerhalb der Gruppen, aber nicht zwischen ihnen durchsetzen.

- a) Die Uruguay-Runde war überfrachtet. Es gibt kaum ein Thema internationaler Wirtschaftspolitik (einschließlich der Fragen, für die Währungsfonds und Weltbank verantwortlich sind), das in der Uruguay-Runde nicht in einer der fünfzehn Verhandlungsgruppen behandelt wurde. Das Prinzip der Interdependenz von Fragestellungen war zwar richtig, das GATT in seiner bekannt schwächlichen Konstitution aber wie 1948 in Richtung "Havana Charter for an International Trade Organization" drängen zu wollen, war falsch. Die Statik einer baufälligen Konstruktion verbessert sich nicht dadurch, daß man anbaut.
- b) Die Punta del Este-Erklärung setzte die falschen Startzeichen. Dieser Vorwurf richtet sich nicht nur an die Adresse der Entwicklungsländer, die ihre Sonderbehandlung durchsetzten. Die Erklärung enthält eine Fülle von weichen Formulierungen, die in erster Linie auf die Ausgewogenheit von Zugeständnissen und die Regelkonsistenz hinweisen und erst in zweiter Linie auf das Ziel der Handelsliberalisierung. Die Uruguay-Runde war also mehr regel- als ergebnisorientiert.<sup>14</sup>
- c) Der Uruguay-Runde mangelte es an Trennschärfe, was drängende und weniger drängende Probleme anbelangt. Ein Beispiel: Es wird vermutet, daß der nicht-tarifäre Protektionismus weltweit zunimmt. Mehr als eine begründete Vermutung ist dies nicht, weil sie sich empirisch fast immer nur auf den "inventory"-Ansatz, also auf den Anteil protektionierter Güter am Gesamthandel stützen kann und nicht auf die Inzidenz von Protektion [siehe beispielsweise Yeats, Laird, 1990]. Keine Vermutung, sondern gesicherte Erkenntnis aber ist die zunehmende Diskriminierung zwischen Vertragsparteien, d.h. der Verstoß gegen das Grundprinzip der Meistbegünstigung. Diesem Problem hätte die Uruguay-Runde eine eigene Verhandlungsgruppe widmen müssen, um ihrem Anspruch, ein multilaterales Handelssystem zu sichern, gerecht zu werden. Statt dessen zeichnet sich ab, daß einer der letzten Pfeiler gegen Diskriminierung, die USA, wegbreicht, da sich die USA zu bilateralen Freihandelsabkommen mit lateinamerikanischen Staaten ("Enterprise of the Americas' Initiative") entschlossen haben. Von der Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips einmal abgesehen, ist auch die Gefahr der Benachteiligung der GATT-Mitglieder nicht von der Hand zu weisen, da Freihandelsabkommen zwischen Partnern mit sehr unterschiedlichen Protektionsniveaus leicht dazu führen können, daß Handel von effizienteren Partnern außerhalb der Freihandelszone zu weniger effizienten Partnern innerhalb der Zone umgelenkt wird [Bhagwati, 1991, S. 77].<sup>15</sup> Dafür sprechen auch jüngste Untersuchungen über die Handelswirkungen der EG-Süderweiterung in Richtung Griechenland. Sie begünstigte Handelsumlenkung zu Lasten von Drittländern [siehe Plummer, 1991]. Als weiteres dringendes Problem schält sich immer stärker die Einführung von handelspolitischen Restriktionen aus Umweltschutzgründen heraus.
- d) In der Uruguay-Runde dominierten Produzenteninteressen ("Faktorprotektion") über die Konsumenteninteressen ("Konsumentenprotektion"). Ein Weg zur Überwindung dieser Dominanz ist die Gründung von Angebotskartellen (Cairns-Gruppe), ein anderer der, ausländische Produzenten

14

Ein typisches Beispiel dafür ist der Textil- und Bekleidungssektor: "Negotiations in the area of textiles and clothing shall aim to formulate modalities that would permit the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened GATT rules and disciplines, thereby also contributing to the objective of further liberalisation of trade" [GATT, d, 1986, S. 4].

15

Man kann die These vertreten, daß die USA diese Abkehr von der Meistbegünstigung nur aus strategischen Gründen vollzogen haben, um der EG im Falle einer "Festung Europa" Paroli zu bieten und sie zur Marktöffnung zu zwingen. Dies würde aber voraussetzen, die Mauern dieser Regionalzonen später wieder zu schleifen, und dagegen spricht das Beharrungsvermögen des Status quo.

dazu zu ermuntern, den Schulteranschluß mit Konsumenten zu suchen und sie über ihre als Folge der Protektion entgangenen Einkommensgewinne zu unterrichten.<sup>16</sup>

## V. Die Uruguay-Runde nach Brüssel: Rascher Durchbruch oder Auszehrungstod?

Wesentliche Grundlage für die Ende Februar 1991 vom Trade Negotiations Committee getroffene Entscheidung, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, war die Tatsache, daß die EG die USA davon überzeugen konnte, daß sie bereit wäre, im Agrarbereich wesentlich nachzubessern, ohne jedoch quantifizierbare Angebote abzugeben.

Nur mit dieser Nachbesserungszusage konnte die amerikanische Regierung vom Kongreß eine Verlängerung ihres Verhandlungsmandats erwirken und dabei gleichzeitig vermeiden, daß der Kongreß das Verhandlungspaket der Regierung aufschnürt und auf den Prüfstand der Lobbygruppen stellt ("fast track"-Mandat).<sup>17</sup>

Nach der Mandatsverlängerung aber steht die EG eindeutig in der Bringschuld neuer substantieller Angebote bei der Preisstützung, dem Marktzugang und den Exportsubventionen im Agrarsektor. Sie hat jetzt die Gewißheit, daß sie, käme es nicht zu einem Abschluß in dieser zentralen Verhandlungsgruppe, den Schwarzen Peter des Scheiterns der gesamten Uruguay-Runde in Händen hätte. Ein Feilschen in dem Sinne, daß die EG ein Weniger an Handelsliberalisierung im Agrarbereich mit einem Mehr an institutionellen Reformen oder Regeldisziplin eintauschen könnte, scheint nach Brüssel ausgeschlossen. Dies heißt, daß die USA weiterhin eine "almost-all-or-nothing"-Strategie [Schott, 1990a; 1990b] verfolgen sollten (und sehr wahrscheinlich verfolgen werden). Dabei kann vermutet werden, daß nach einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen in der Agrargruppe zahlreiche kontroverse Positionen in den anderen Gruppen rasch überbrückt werden können.

Wird der Verhandlungsdruck in Zukunft auf die Agrargruppe konzentriert, so steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Uruguay-Runde nicht eines Auszehrungstodes sterben wird, sondern daß der Durchbruch relativ rasch nach einer Entscheidungskklärung innerhalb der EG erzielt werden kann.

Versucht die EG die anderen GATT-Mitglieder hinzuhalten, so steht von politischen Querelen abgesehen für sie auf dem Spiel, daß

— sie von den USA und anderen Nicht-EG-Ländern innerhalb der OECD bei der finanziellen Abfederung von Reformmaßnahmen in Osteuropa ("burden sharing") allein gelassen wird;

<sup>16</sup>

Schließlich erschiene es geboten, die volkswirtschaftlichen Gewinne aus dem internationalen Handel ebenso zu institutionalisieren, wie bereits seine Kosten institutionalisiert wurden [Finger, 1982; 1984]. Dies hieße beispielsweise, öffentliche Verfahren zur Identifizierung von Protektionskosten und zur Information derjenigen einzurichten, die diese Kosten tragen. Auch könnte ein Klagerecht von Individuen auf Garantie, besser noch Verbesserung eines erreichten Liberalisierungsniveaus etabliert werden.

<sup>17</sup>

Die "Signale" der EG nach dem Scheitern in Brüssel waren widersprüchlich. Zum gleichen Zeitpunkt, zu dem der Agrarkommissar MacSharry den schwedischen Kompromißvorschlag ablehnte, wurde ein Reformvorschlag des gleichen Kommissars bekannt, der einen weitgehenden Abbau von Preisstützungsmaßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen vorsieht. In der Folgezeit waren die Reaktionen der einzelnen EG-Mitgliedsländer auf die Reformvorschläge so unterschiedlich, daß diese Wechselbäder bei Außenstehenden den Eindruck erwecken müssen, "die EG" wisse selbst noch nicht, wohin ihre Agrarpolitik in der Uruguay-Runde steuern soll (siehe zu den jüngsten Entwicklungen Tangermann [1991]).

- ihr Eintreten für die Integration Osteuropas in die westliche Marktwirtschaft unglaublich wird, da viele dieser Länder vor allem Wettbewerbsvorteile bei Agrarprodukten haben;
- die Cairns-Gruppe und die USA den Schulterschuß auf andere wirtschaftspolitische Bereiche ausdehnen;
- Wachstumsmärkte in Ost- und Südostasien sich zu einem pazifischen Klub gegen die EG verbünden;
- die Bush-Initiative einer Freihandelszone der USA mit lateinamerikanischen Ländern mit handelsumlenkenden Maßnahmen gegen EG-Exporte in die westliche Hemisphäre angereichert wird;
- der von ihr stets zu Recht bekämpfte Vorwurf, mit dem Binnenmarktprogramm eine Festung zu werden, in der Uruguay-Runde neues Leben erhält.

Nachdem in der Uruguay-Runde bis zum Brüsseler Treffen zunächst finassiert und zuletzt gefeilscht wurde, steht nach Brüssel ein Gefecht mit offenen Visieren bevor. Die EG wird dabei erkennen können, daß die Zahl der Kontrahenten gegen sie so beachtlich ist, daß Vergeltungsmaßnahmen ihr ernsthaft schaden würden, vom Schaden für die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung ganz abgesehen.

## Literaturverzeichnis

- ABREU, Marcelo de Paiva, "Developing Countries and the Uruguay Round of Trade Negotiations". Proceedings of the World Bank Annual Conferences on Development Economics, Washington 1989, S. 21–46.
- ADLUNG, Rudolf, "Non-Tariff Barriers and the Uruguay Round". *Intereconomics*, Vol. 25, 1990, Nr. 1, S. 24–35.
- BALASSA, Bela, "Interest of Developing Countries in the Uruguay Round". *The World Economy*, Vol. 11, 1988, S. 39–55.
- BHAGWATI, Jagdish N., "Trade in Services and the Multilateral Trade Negotiations". *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, 1987, S. 549–569.
- , *The World Trading System at Risk*. New York 1991.
- CHRISTEN, Peter, *Das PSE/CSE zur Messung der Agrarprotektion: Konzept der OECD. Bedeutung für die Uruguay Runde. Position der Schweiz*. Grusch 1990.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, *International Development Policies*. London, verschiedene Ausgaben.
- COMMUNICATION FROM THE UNITED STATES. Genf, 5. Februar 1990, hektographiertes Manuskript.
- FINGER, J. Michael, "Incorporating the Gains from Trade into Policy". *The World Economy*, Vol. 5, 1982, S. 367–377.
- , *Ideas Count, Words Inform*. Development Research Department, Discussion Paper, Report No. DRD 75, World Bank, Washington, Februar 1984.
- , Andrzej OLECHOWSKI (Hrsg.), *The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*. The World Bank, Washington 1987.

- GASS, Liselotte, Konrad NEUNDÖRFER, Ernst-Heinrich STAHR, Vorwärtsstrategie für den Welttextilhandel. Schriften zur Textilpolitik, H. 8, Frankfurt/M. 1990.
- GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE (GATT) [a], The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Report by the Director-General of GATT, Genf, April 1979.
- [b], Communication from the European Communities. Negotiating Group on Textiles and Clothing. MTN.GNG/NG4/W/ 24, Genf, 20. Juli 1989, mimeo.
- [c], Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. MTN.TNC/W/35/Rev.1, Genf, 3. Dezember 1990, mimeo.
- [d], FOCUS, GATT Newsletter. Genf, verschiedene Ausgaben.
- GREY, Rodney de C., "A Note on US Trade Practices". In: William R. CLINE (Hrsg.), Trade Policies in the Eighties. Institute for International Economics, Washington 1983, S. 243–257.
- KOEKKOEK, Ad K., "Trade in Services, the Developing Countries and the Uruguay Round". The World Economy, Vol. 11, 1988, S. 151–157.
- LANGHAMMER, Rolf J., "Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT. Eine Nutzen- und Kostenanalyse". In: Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Ressourcentransfer. Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 34, Berlin 1987, S. 117–144.
- MESSERLIN, Patrick A., Karl P. SAUVANT (Hrsg.), The Uruguay Round. Services in the World Economy. International Bank for Reconstruction and Development, UN Centre on Transnational Corporations, Washington 1990.
- DIE NEUORDNUNG DES GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Ressourcentransfer. Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 34, Berlin 1987.
- PATTERSON, Gardner, "The European Community as a Threat to the System". In: William R. CLINE (Hrsg.), Trade Policies in the Eighties. Institute for International Economics, Washington 1983, S. 223–238.
- PLUMMER, Michael G., "Ex-Post Empirical Estimates of the Second Enlargement: The Case of Greece". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 127, 1991, S. 171–182.
- SCHOTT, Jeffrey J. (Hrsg.) [1990a], Completing the Uruguay Round: A Results-Oriented Approach to the GATT Trade Negotiations. Institute for International Economics, Washington, September 1990.
- [1990b], "The Global Trade Negotiations: What Can Be Achieved?". Policy Analyses in International Economics, 29, Institute for International Economics, Washington 1990.
- SENTI, Richard, GATT. System der Welthandelsordnung. Zürich 1986.
- STOECKEL, Andrew, David PEARCE, Gary BANKS, Western Trade Blocs. Game, Set or Match for Asia-Pacific and the World Economy? Centre for International Economics, Canberra 1990.
- TANGERMANN, Stefan, "Das GATT und die EG-Agrarpolitik: Versäumte Hausarbeiten". Agrarwirtschaft, Vol. 40, 1991, H. 4, S. 97–98.
- UNITED NATIONS CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS (UNCTC), New Issues in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. UNCTC Current Studies, Series A, No. 19, ST/CTC/SER.A/19, New York, Juli 1990.

- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD), Uruguay Round. Further Papers on Selected Issues. New York 1990, S. 237–259.
- WHALLEY, John, Special and Differential Treatment for Developing Countries in the Uruguay Round. CREDIT Research Paper No. 90/6. Centre for Research in Economic Development and International Trade, Nottingham 1990.
- YARBROUGH, Beth V., Robert M. YARBROUGH, “Cooperation in the Liberalization of International Trade: After Hegemony What?”. *International Organization*, Vol. 41, 1987, No. 1, S. 1–26.
- YEATS, Alexander, Sam LAIRD, “Trends in Nontariff Barriers of Developed Countries, 1966-1986”. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 126, 1990, S. 299–325.