

Langhammer, Rolf J.

**Working Paper — Digitized Version**

## Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 228

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (1994) : Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 228, ISBN 3894560681, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/796>

**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.*

## Nach dem Ende der Uruguay-Runde: Das GATT am Ende?

von Rolf J. Langhammer

### AUS DEM INHALT

- Die Ergebnisse der Uruguay-Runde lassen sich in drei Kategorien einteilen: Erleichterungen des Marktzugangs, Einbindung "alter" Ausnahmesektoren in die GATT-Disziplin und Ausdehnung der GATT-Regeln auf neue Bereiche.  
In der ersten Kategorie ist neben dem Abbau der Zölle für Industrieprodukte die Liberalisierung des Agrarsektors von zentraler Bedeutung. Diese blieb hinter den GATT-Vorstellungen (Dunkel-Papier) zurück, nachdem sich die EU und die USA im Washingtoner Blair-House-Abkommen gegenseitig Ausnahmen zugestanden hatten. Ohne die bilaterale Einigung zwischen den beiden wichtigsten Verhandlungspartnern wäre allerdings die Runde gescheitert.  
Die zweite Kategorie enthält vielversprechende Ansätze bei der Reintegration des Textil- und Bekleidungsbereichs in das GATT sowie bei der Präzisierung und Eingrenzung von Subventionstatbeständen, Schutzklauseln, Ausnahmehereichen und regionalen Integrationsgemeinschaften. Skeptisch stimmen aber schwammige Kodifizierungen, Ausnahmen und das Fehlen wirkungsvoller Sanktionen bei Regelverletzung.  
Die dritte Kategorie, in der die GATT-Regeln auf das geistige Eigentum und die Dienstleistungen ausgedehnt werden, ist vor allem im Dienstleistungsbereich wegen der vielen Ausnahmen nur als Einstieg und Wechsel auf die Zukunft zu bewerten. Es steht den Vertragsparteien nämlich weitgehend frei, welche Bereiche sie liberalisieren wollen.
- Die Gründung einer Welthandelsorganisation (WTO) dient dem Zweck, sowohl den GATT-Vertrag als auch die zahlreichen juristisch selbständigen Einzelabkommen für alle Unterzeichner der WTO in gleicher Weise verbindlich zu machen. Dies schließt eine Auswahl genehmer Abkommen "à la carte" aus. Die WTO bedeutet weder ein Ende des GATT als Folge eines Institutionenwettbewerbs noch eine weitere Vermischung der handelspolitischen Regeln mit entwicklungs- oder transferpolitischen Zielen.
- Schätzungen mit Hilfe von Modellen des allgemeinen Gleichgewichts weisen globale Realeinkommensgewinne zwischen 1 und 2 vH als Ergebnis der Uruguay-Runde aus. Gewinne dürfen sich vor allem die OECD-Länder versprechen, deren Ressourcenallokation verbessert wird, wenn sie die Subventionierung einiger Sektoren abbauen. Bereits relativ offene Volkswirtschaften wie die neuen Industriestaaten in Asien profitieren weniger stark. Absolute Verluste für die ärmsten Länder sind jedoch kritisch zu werten, weil mögliche Allokationsgewinne aus der Öffnung ihrer Märkte in den Modellen unberücksichtigt blieben.
- In der Zukunft droht dem GATT Gefahr von einer weltweiten Harmonisierung von Regeln, die sich beispielsweise auf den Wettbewerb, die Umwelt und Sozialstandards beziehen. Eine derartige Harmonisierung würde das Ursprungslandprinzip, das hinter dem Abbau von Handelshemmnissen steht, schwächen und das GATT in eine Zuschauerrolle versetzen, wenn Handelspartner internationale Abkommen über Mindeststandards schließen. Leidtragende wären die aufholenden Staaten, da sich wahrscheinlich Mindeststandards an den Standards der Industrieländer ausrichten würden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einleitung</b> .....	3
<b>II. Die Eckdaten der Rahmenvereinbarungen</b> .....	4
1. Marktzugangserleichterungen und Interventionsabbau.....	4
a. Zollabbau.....	4
b. Der Agrarsektor.....	5
2. Mehr Regeldisziplin in "alten" Bereichen.....	7
a. Präzisierung der im GATT-Vertrag sanktionierten Ausnahmen und anderer Regeln	7
b. Die Wiedereinbindung des Textil- und Bekleidungshandels in die GATT-Disziplin	9
3. Zu neuen Ufern.....	9
a. Handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMs).....	9
b. Der Schutz geistigen Eigentums (TRIPs).....	9
c. Die Integration des Dienstleistungshandels in die Welthandelsordnung.....	10
d. Die Gründung der WTO.....	11
<b>III. Prüfsteine einer vorläufigen Bewertung</b> .....	12
1. Protektions- und Subventionsabbau.....	12
2. Meistbegünstigung, Universalität und Transparenz.....	12
3. Streitschlichtung und Sanktionsmechanismen.....	13
<b>IV. Gewinner der Uruguay-Runde: OECD-Länder versus Entwicklungsländer</b> .....	14
<b>V. Das GATT und die WTO: Institutionenwettbewerb oder neue Kleider?</b> .....	18
<b>VI. Offene Fragen an die nächste Runde</b> .....	19
1. Klagerecht und Haftung.....	19
2. Ursprungslandprinzip oder Ex-ante-Harmonisierung.....	19
<b>VII. Schlußfolgerungen</b> .....	20
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	24

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Langhammer, Rolf J.:**

Nach dem Ende der Uruguay-Runde: das GATT am Ende? / von

Rolf J. Langhammer. Institut für Weltwirtschaft Kiel. - Kiel :

Inst. für Weltwirtschaft, 1994

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 228)

ISBN 3-89456-068-1

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Einleitung

Am 15. Dezember 1993 erreichte die längste und ambitionierteste Protektionsabstimmungsrunde in der Geschichte des GATT nach über siebenjähriger Dauer "das rettende Ufer". 117 Staaten stimmten einem Abschluß der Uruguay-Runde zu, der Eckwerte und Rahmenvereinbarungen zu vierzehn Abkommen im Güterhandel enthält, darunter den Dreh- und Angelpunkt Agrarhandel. Darüber hinaus wurden Entwürfe für Abkommen über die Ausweitung der GATT-Regeln auf den Handel mit Dienstleistungen, über geistige Eigentumsrechte, Streitschlichtung, Begutachtung der nationalen Handelspolitiken sowie weitere Teilabkommen über zivile Luftfahrt, öffentliches Beschaffungswesen und einzelne Agrargüter (Milchprodukte, Rindfleisch) gebilligt [GATT, 1993c]. Die umfassende Klammer aller Abkommen stellt die Gründung einer multilateralen Handelsorganisation dar (auch World Trade Organization (WTO) genannt). In sie werden alle Abkommen integriert, so daß die künftigen Mitglieder der WTO allen Einzelabkommen verbindlich beitreten müssen und nicht, wie noch in der vorherigen Tokio-Runde, eine Auswahl der ihnen genehmen Abkommen "à la carte" vornehmen können. Detailfragen wie die Zollsenkungslisten der einzelnen Vertragsparteien und die konkreten Zugeständnisse für einzelne Produkte, Branchen und Sektoren werden in der Folgezeit bis zur Ministerratstagung in Marrakesch im April 1994 verhandelt, auf der die einzelnen Regierungen dem Gesamtabkommen beitreten werden. Vor Inkrafttreten zu Beginn des Jahres 1995 liegt allerdings noch der Ratifizierungsprozeß, der nach den Erfahrungen vergangener Runden in vielen Fällen noch mit letzten Vertragsänderungen erkaufte werden dürfte, weil die Parlamente eigene Klientelinteressen vertreten.

Oftmals ist von den Beteiligten aus der Handelsdiplomatie ebenso wie von Beobachtern aus dem akademischen Raum die Besser-als-nichts-

These vertreten worden. Danach hätte ein Scheitern Zweifel an der Fortdauer und Stabilität weltwirtschaftlicher Regelsysteme (über das GATT hinaus) genährt, bilaterale Vergeltungsmaßnahmen gefördert, einem auf Abkapselung ausgerichteten Regionalismus den Weg bereitet und letztlich einen überaus schädlichen Investitionsattentismus begünstigt. Aus dieser Sicht war der Abschluß, unabhängig vom materiellen Gehalt, per se bereits ein Gewinn, der um so deutlicher ausfiel, je weiter der lange Zeit ergebnislose Verlauf der Runde die befürchteten Alternativkosten in die Höhe trieb.

Im folgenden soll versucht werden, über diese Generalabsolution hinaus konkretere Fingerzeige für den Wert der Ergebnisse der Uruguay-Runde zu gewinnen. Dabei verhindert die Heterogenität der Einzelaspekte, daß alle Abkommen mit Hilfe eines gemeinsamen "Wertäquivalents" quantifizierbar und damit vergleichbar gemacht werden können. Vielmehr lassen sich die Vereinbarungen in drei "ungleichnamige" Aktionsfelder aufteilen:

- Marktzugangsbeschränkungen, Preisstützungen und Exportsubventionen im Güterhandel werden in quantifizierbarer Weise abgebaut. Zentrale Inhalte dieses Feldes sind der Agrar- und Textilbereich.
- Die GATT-Basis wird durch Wiedereingliederung alter Ausnahmesektoren in das Regelwerk vertieft, und die Regeldisziplin wird durch präzisere Kodifizierung, Überprüfung und Einschränkung der bislang mit dem GATT-Vertrag zu vereinbarenden Sonderbestimmungen verschärft. Zu den Sonderbestimmungen zählen u.a. handelsneutrale Subventionen, Antidumpingverfahren, Freihandelszonen und Zollunionen, zahlungsbilanzbegründete Restriktionen, Schutzklauseln, und die Sonderbehandlung für Entwicklungsländer.
- Die GATT-Basis wird auf neue Bereiche wie Dienstleistungen und geistige Eigen-

tumsrechte erweitert, und das GATT und die bislang außerhalb des GATT-Vertrags bestehenden Abkommen und Übereinkünfte werden in die WTO integriert. In dieses Feld gehören auch die Fragen, ob das GATT letztlich in der WTO aufgehen wird und wie die angestrebte Kooperation zwischen GATT, WTO und den beiden Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) zu bewerten ist,

mit deren Hilfe eine größere Kohärenz in der globalen Wirtschaftspolitik erreicht werden soll.

In allen drei Feldern geht es nicht allein um das Ausmaß der Reformen hin zu offeneren Märkten, sondern auch um die Frage, wie die bislang offene Flanke des GATT, sein mangelhafter Sanktionsmechanismus bei Vertragsverstößen, zukünftig geschlossen wird.

## II. Die Eckdaten der Rahmenvereinbarungen

### 1. Marktzugangserleichterungen und Interventionsabbau

#### a. Zollabbau

Das am einfachsten zu interpretierende Ergebnis wurde wie schon in der Tokio-Runde bei den Zolllenkungen für Industriegüter erzielt. Die Zölle sollen um etwa 40 vH sinken und damit zu einer verbleibenden (ungewichteten) Durchschnittszollbelastung bei den OECD-Staaten von 4 vH (nach 6,4 vH am Ende der Tokio-Runde) führen. Der gewichtete Durchschnittszoll sinkt von 4,7 auf etwa 2,9 vH. Die Senkungen sollen in fünf Schritten innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten des WTO erfolgen. Hinter diesem Durchschnittswert verbergen sich ländermäßige Unterschiede sowie Kontroversen über die Senkung von Spitzenzöllen. So sollen die Importzölle der USA gegenüber der EU sogar um 50 vH fallen, die Japans gegenüber allen Importen sogar um 60 vH. Japan behält auch nach der Uruguay-Runde das durchschnittlich niedrigste Zollniveau unter allen OECD-Ländern. Die Europäische Union (EU) senkt ihre Zölle durchschnittlich um 33 vH, gegenüber den USA aber auch um 50 vH [BMWI, Presseerklärung, 16.12.1993]. Diese Unterschiede werden insbesondere durch verbleibende Spitzenzölle im Textil- und Bekleidungsbereich sowie bei standardisierter Elektronik bestimmt, die den Handel eher mit Schwellenländern als mit den OECD-Staaten prägen. Ein überdurchschnittlicher Abbau ist

also eher bei den Produkten zu erwarten, die bereits nach der Tokio-Runde im Niedrigzollbereich lagen (Hochtechnologiegüter, bearbeitete Zwischenprodukte einfacherer Verarbeitung), als bei den konsumnahen Leichtindustrien oder intermediären Industriegütern [Nguyen et al., 1993, S. 1543]. Damit dürfte die Zolleskalation erhalten bleiben und dies die Schwellenländer zu Recht zur Wiederholung ihrer stets geäußerten Kritik herausfordern, daß in den Industrieländern die effektive Protektion (der heimischen Wertschöpfung) bei vielen Industriegütern, die zu ihren Exportstärken gehören, immer noch höher sei als die nominale Protektion.

Das GATT bewertet die Zollbindung als ebenso wichtig, da sie zur Transparenz und Stabilität der Verhandlungsergebnisse beitrüge [GATT, 1993b, S. 2]. In der Uruguay-Runde wurde ein gebundener Zolllenkungssatz von einem Drittel (gegenüber der Tokio-Runde) angestrebt. Die Zollbindung zielt vor allem auf viele Entwicklungs- und Schwellenländer ab, die während der Uruguay-Runde einseitig (oft im Zuge von Strukturanpassungsmaßnahmen) ihre Zölle über die Zielgröße hinaus gesenkt, aber nicht gebunden hatten [GATT, 1993a; OECD, 1991]. Die Zollbindung würde es ihnen verwehren, Einseitigkeit auch in entgegengesetzter Richtung zu praktizieren, d.h., Zölle zu erhöhen. Viele GATT-Mitglieder sind daher mit ihrem "gebundenen" Angebot unterhalb der Zielgröße geblieben, weil die von ihnen tatsächlich erhobenen Zollsätze bereits unter dem

Niveau lagen, das sich bei der Anwendung der Zielgröße ergeben würde.

## b. Der Agrarsektor

Die Ergebnisse für diesen Dreh- und Angelpunkt der Uruguay-Runde orientieren sich nicht nur an den drei wichtigen Einzelzielen der Verbesserung des Marktzugangs, des Abbaus heimischer Interventionen (Preisstützung) und der Senkung von Exportsubventionen. Sie enthalten auch ein Abkommen über die GATT-Vereinbarkeit der Anwendung von gesundheitsrechtlichen Maßnahmen (einschließlich Pflanzenschutz) und eine Entscheidung über Maßnahmen zur Unterstützung von Ländern mit niedrigem Einkommen und von Ländern, die per Saldo Nahrungsmittel importieren, deren Zugang zu Nahrungsmitteln sich aber als Folge sinkender Exportsubventionen und steigender Weltmarktpreise erheblich verteuern könnte.<sup>1</sup> Wichtige Ergebnisse aus den drei Einzelfragen, deren Strittigkeit so lange den Abschluß der gesamten Runde blockierte, verdankt die Uruguay-Runde dem revidierten Washingtoner Blair-House-Abkommen (November 1992) zwischen den USA (weitgehend gestützt von den Ländern in der sogenannten Cairns-Gruppe, die Agrargüter exportieren) und der EU. Das Abkommen basierte seinerseits auf dem Kompromißvorschlag des früheren Generaldirektors Dunkel (GATT [1991], im folgenden zitiert als Dunkel-Papier; vgl. zum Blair-House-Abkommen Schrader [1993, S. 11 ff.]). Wahrscheinlich wird das Blair-House-Abkommen weder als Einzelabkommen jemals völkerrechtliche Bedeutung erhalten, da es nicht ratifiziert wird, noch materiell vollständig in die Uruguay-Runde eingehen, da es dann von allen Vertragsparteien gebilligt werden müßte. Rayner et al. [1993, S. 1521] vermuten, daß beispielsweise Japan (Importquoten auf Reis) und auch Kanada (ein Cairns-Gruppenmitglied mit eigenen mengenmäßigen Beschränkungen bei einigen Nahrungsmitteln) die Vereinbarungen des Abkommens nicht mitgetragen hätten. So dürfte das Blair-House-Abkommen als Lehrbeispiel dafür bestehen bleiben, daß es der Hebelwir-

kung eines bilateralen Drohpotentials (entsprechend der bekannten "principal supplier rule") bedurfte, um die multilaterale Uruguay-Runde vor dem Scheitern zu bewahren. Künftige Runden mit wenigen, aber um so potenteren Verhandlungspartnern könnten die Folge dieser Erkenntnis sein.

### *Marktzugang*

Mehr Markt im Agrarbereich heißt verbesserter Marktzugang mit mehr Transparenz, konkret die Beseitigung von mengenmäßigen Beschränkungen und anderen nichttarifären Handelshemmnissen (NTHs) und gegebenenfalls der Ersatz durch tarifäre Maßnahmen, über deren Abbau dann verhandelt werden könnte ("Tarifizierung"). Der Abschluß folgt im wesentlichen den Vorstellungen des Dunkel-Papiers: Sowohl die Zolläquivalente der NTHs als auch die bereits bestehenden Zölle werden durchschnittlich um 36 vH innerhalb von sechs Jahren in den Industrieländern und um 24 vH innerhalb von zehn Jahren in den Entwicklungsländern gesenkt. Die ärmsten Entwicklungsländer brauchen ihre Zölle nicht zu senken. Mit dieser Teilung hat die Uruguay-Runde erstmalig in der Geschichte des GATT die Ungleichbehandlung ("special and differential treatment") von Industrie- und Entwicklungsländern spezifiziert und damit angefangen, die Sonderregeln auf den Kern der sehr armen Entwicklungsländer zu beschränken.<sup>2</sup> Das Prinzip der Tarifizierung beinhaltet auch die Einrichtung von Zollkontingenten (zu ermäßigten Zöllen) für einen Mindestanteil von Importen am heimischen Verbrauch bei den Produkten, bei denen dieser Anteil weniger als 3 vH beträgt. Eine Ausdehnung dieser Kontingente für einen Mindestmarktzugang von 3 auf 5 vH ist vorgesehen. Allerdings sind zwei "Schlupflöcher" geöffnet worden. Zum einen sind Schutzklauseln für diejenigen Produkte vorgesehen, die von NTHs "umtarifiziert" wurden, falls Importpreise einen Referenzpreis unterschreiten oder es zu einem raschen Importanstieg kommt. Ist der Anteil der Importe an der Marktversorgung bereits hoch, dann kann diese Klausel schon bei einem vergleichsweise langsamen Importanstieg zum Zuge kommen. Zum

anderen soll die Umsetzung der Tarifierung bei besonders sensiblen Ausgangssituationen durch eine "special treatment"-Klausel erleichtert werden. Dies kann zur Aufrechterhaltung von Importrestriktionen führen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.<sup>3</sup> Wie in allen Einzelabkommen gibt es auch beim Marktzugang Ausnahmeregelungen, die Entwicklungsländer für sich reklamieren dürfen, in diesem Falle bei Produkten, die von traditioneller Bedeutung für die Ernährung der Bevölkerung sind.

### *Heimische Stützungen*

Wichtig für alle Beteiligten war die Definition derjenigen Maßnahmen, die von Subventionsabbauverpflichtungen ausgenommen werden ("green box"), d.h., nicht in Berechnungen der sogenannten TAMS ("total aggregate measure of support") eingehen.<sup>4</sup> Für die EU war im Blair-House-Abkommen wichtig, daß flächen- und tierzahlbezogene Kompensationszahlungen im Rahmen von Programmen zur Produktionseinschränkung als "green box"-Maßnahmen anerkannt wurden, obgleich sie in keinem Falle den Dunkelschen Kriterien der Abkoppelung von der Produktion (Produktionsneutralität) entsprachen. Für die USA wiederum sollten flächenbezogene Ausgleichszahlungen ("deficiency payments") in der "green box" verbleiben, obgleich auch sie nicht produktionsneutral sind. Das Eingehen auf die amerikanische Forderung bedeutete auch, daß die Uruguay-Runde ein anderes Kriterium für den Subventionsabbau als die von der OECD gewählten "producer subsidy equivalents" (PSEs) wählen mußte, weil in den PSEs auch die in den USA geleisteten Ausgleichszahlungen enthalten sind. So enthält die "green box" eine Fülle von zeitlich unbefristeten Zahlungen, die keinen Anreiz zur Verminderung des Ressourceneinsatzes im Agrarsektor vermitteln und nicht dazu beitragen, daß sich der Anteil des Agrarsektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in den hoch subventionierenden OECD-Ländern marktconform reduziert. Dazu gehören auch direkte Zahlungen zu Produktionsabbauprogrammen oder Zahlungen mit geringem Subventionsgehalt gemessen am Produktionswert

(Schwellenwert: 5 vH in Industrieländern und 10 vH in Entwicklungsländern).

Was darüber hinaus beim besten Willen nicht mehr als "green box"-kompatibel angesehen werden konnte, unterliegt nach den Ergebnissen der Uruguay-Runde der Abbauverpflichtung, d.h., einer 20prozentigen Reduzierung innerhalb von sechs Jahren für Industrieländer und einer Kürzung um 13,3 vH für Entwicklungsländer. Die am wenigsten entwickelten Länder genießen in diesem Fall keinen besonderen Bonus.

### *Exportsubventionen*

Von allen drei Einzelzielen war der Abbau von Exportsubventionen für die EU im allgemeinen und Frankreich im besonderen das Ziel, dem der längste Widerstand entgegengebracht wurde. Im Ergebnis führte dieser Widerstand schließlich zu einer nicht unbedeutenden Abweichung vom Dunkel-Papier. Das Washingtoner Abkommen sieht statt einer Senkung der subventionierten Exportmengen um 24 vH nur eine solche um 21 vH vor, und dies wurde auch so von der Uruguay-Runde übernommen. Das Ziel einer Kürzung der Exportsubventionsausgaben innerhalb von sechs Jahren auf ein Niveau, das 36 vH unter dem Niveau der Jahre 1986–1990 liegt, blieb erhalten. Wiederum erhalten Entwicklungsländer Sonderkonditionen (u.a. haben sie für zwei Drittel der den Industrieländern auferlegten Kürzungen zehn Jahre Zeit). Sollten die subventionierten Exporte während der Basisperiode gestiegen sein, kann alternativ die Periode 1991–1992 benutzt werden. "Günstigere" Bestimmungen bestehen für Nahrungsmittelhilfe (ein EU-Anliegen) und dem Einsatz von Exportkrediten.

Insgesamt muß sich eine Bewertung des Agrarbereichs über die salvatorischen Klauseln "Die Landwirtschaft zurück in der GATT-Disziplin" oder "Mehr Markt für die Landwirtschaft" hinaus vor allem den Ausnahmen sowie den in der Präambel des Abkommens genannten "non-trade concerns" (einschließlich des Umweltschutzes und der Nahrungsmittelsicherheit) widmen. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß diese Ausnahmen und Ne-

benbedingungen wesentliche Reformaspekte des Abkommens aushöhlen oder wie beim Schutz der Umwelt neue Subventionstatbestände schaffen.

## 2. Mehr Regeldisziplin in "alten" Bereichen

### a. Präzisierung der im GATT-Vertrag sanktionierten Ausnahmen und anderer Regeln

Ein altes Leiden des GATT sind schwammige Kodifizierungen von sanktionierten Ausnahmen. Sie abzubauen war Ziel jeder Runde, so auch der Uruguay-Runde. Dabei geht es u.a. um

- die mangelhafte Transparenz von Nebenabgaben im grenzüberschreitenden Handel und die Frage, wie diese Abgaben den gleichen Bedingungen der "Bindung" wie Zölle unterworfen werden können (Art. II: 1(b));
- die Existenz von Staatshandelsunternehmen und ihre Disziplinierung, Offenlegung und Überprüfung auf GATT-Vereinbarkeit (Art. XVII);
- die in einer Zahlungsbilanzkrise gestatteten Maßnahmen, die sich möglichst auf preisliche statt mengenmäßige Interventionen stützen und auch einer regelmäßigen Rechtfertigungsprozedur mit dem Ziel des Abbaus dieser Maßnahmen unterziehen sollten (Art. XII für Industrieländer, Art. XVIII: B für Entwicklungsländer);
- die Einschränkung und bessere Überprüfung von vorübergehenden Befreiungen von GATT-Regeln ("waivers"; Art. XXV);
- die Kompensation von Vertragsparteien bei Rücknahme oder Erhöhung von gebundenen Zöllen und verbesserte Anspruchsgrundlagen für Exportländer, für die das betreffende Produkt eine hohe Bedeutung im Exportangebot besitzt (Art. XXVIII);
- die Einbeziehung von Freihandelszonen und Zollunionen in einen transparenten Prozeß der Überprüfung auf GATT-Vereinbarkeit (Art. XXIV). Ein derartiger Test soll auch

die Frage der Kompensation ansprechen, wenn beispielsweise ein gebundener Zoll als Folge einer Zollunionsgründung erhöht wird. Untersuchungsausschüsse, die sich in der Vergangenheit regionalen Integrationsgemeinschaften widmeten, waren immer vor einem eindeutigen Urteil über die Vereinbarkeit mit den GATT-Regeln zurückgeschreckt.

Materiell wichtiger sind die Regeln, die sich auf den Umweltschutz, die Antidumpingmaßnahmen, Subventionen und Schutzklauseln beziehen.

(1) Das Abkommen über technische Handelsbarrieren aus der Tokio-Runde wird in der Uruguay-Runde im Hinblick auf umweltschutzbegründete Maßnahmen erweitert. Es erkennt das Recht zum Schutz von menschlichem, pflanzlichem und tierischem Leben an und schlägt die Anwendung internationaler Standards vor, die aber die Vertragsparteien nicht dazu verpflichten, ihre nationalen Standards als Ergebnis der Standardisierung zu ändern. Das revidierte Abkommen erstreckt sich auch auf Maßnahmen, die mit den umweltunverträglichen Produktionsmethoden begründet werden. Dabei geht es also auch um die Frage, wie handelsbeschränkende Maßnahmen, die mit der Produktionsmethode begründet werden ("producer externalities" wie im amerikanisch-mexikanischen Streit um delphingefährdenden Thunfischfang), kodifiziert werden können.

(2) Tatbestände, die Antidumpingmaßnahmen rechtfertigen, werden eingegrenzt, und derartige Maßnahmen werden zeitlich beschränkt bzw. sollen automatisch auslaufen (Abkommen über die Anwendung des Art. VI (Antidumping)). Die revidierte Fassung präzisiert Kriterien für die Kostenaufteilung beim Vergleich von Export- und "Normalpreis", stärkt die Verpflichtung, einen Nachweis über den kausalen Zusammenhang zwischen gedumpten Importen und der Schädigung der heimischen Industrie zu führen, und setzt Regeln für die sofortige Beendigung von Untersuchungen in den Fällen, in denen die Dumpingmarge als geringfügig festgestellt worden ist (weniger als 2 vH des

Exportpreises oder weniger als 3 vH des gesamten Importvolumens beim betreffenden Produkt). Ungeachtet dieser Präzisierungen bleibt die Kritik, daß weder Konsumenteninteressen noch heimischer Wettbewerb berücksichtigt worden sind. Vor allem wird das allen Protektionsmaßnahmen auf Verhandlungs- oder Verordnungsbasis innewohnende Droh- und Beliebigkeitsmoment ("contingent protection") dazu führen, daß die heimische Industrie in Antidumpingverfahren ein Instrument sieht, Importe zu beschränken, wettbewerbshindernde Absprachen gegen Dritte vorzunehmen und Maßnahmen auf vorgelagerte Produktionsstufen auszuweiten [Hoekman, 1993, S. 1535; Hoekman, Leidy, 1992].

(3) Subventionen werden eingeteilt in verbotene, fallweise zu entscheidende ("actionable") und nicht zu behandelnde ("non-actionable") Maßnahmen (Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen nach Art. VI, XVI, und XXIII). Entscheidend ist die zweite Gruppe, in der Schwellenwerte für die vermutete Existenz einer Benachteiligung einer Vertragspartei durch eine Subvention formuliert werden (die Subvention beträgt mindestens 5 vH des Produktwerts). Die Beweislast für die Vermutung einer Nichtbenachteiligung liegt bei der subventionierenden Partei. Eine streitschlichtende Institution ist vorgesehen. Erstmals werden die Begriffe Subvention und spezifische Subvention definiert, wobei nur letztere — beschränkt auf ein Unternehmen oder eine Industrie innerhalb der Rechtsgewalt des subventionierenden Landes — überhaupt Gegenstand des Abkommens ist. Kriterien für die Erhebung von Ausgleichszöllen gegen Subventionen werden gestrafft, und wieder gelten Ausnahmeregelungen für Entwicklungsländer und für die am wenigsten entwickelten Länder. Eine Sonderstellung als Sektor nimmt die zivile Luftfahrt ein. Für sie gilt nicht die Vermutung, daß eine Subventionierung, die die 5-vH-Schwelle überschreitet, der klagenden Partei Schaden zufügt. In diesem Fall setzten sich die

Interessen der europäischen Luftfahrtindustrie durch.

(4) Schutzklauseln, ein anderer wichtiger Bestandteil von "contingent protection", werden eingegrenzt (Art. XIX). Das betreffende Abkommen sieht im Grundsatz vor, daß Schutzklauseln nichtdiskriminierend eingesetzt werden sollen und daß freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen offengelegt und innerhalb von vier Jahren entweder abgeschafft oder in GATT-kompatible Maßnahmen umgewandelt<sup>5</sup> werden sollen. Das Radio-Eriwan-Prinzip gilt aber auch hier. Selektivität (d.h., Konzentration der Maßnahmen auf ein Land oder mehrere Länder) ist erlaubt, wenn nachgewiesen werden kann, daß die Importe aus einigen Ländern "disproportional" gestiegen seien. Selektivität war ein besonderes Anliegen der EU. Quoten auf der Basis vergangener Marktanteile sind als Maßnahme explizit zugelassen und können auch von den exportierenden Ländern verwaltet werden. Eine erhebliche Abschwächung der Disziplin ist aus der Tatsache abzuleiten, daß der disproportionale Anstieg nicht allein als relativer Anstieg (gemessen an der heimischen Produktion), sondern auch als absolute Importzunahme definiert werden kann. Derartige Maßnahmen gegen einen absoluten Importanstieg brauchen in den ersten drei Jahren der Laufzeit auch nicht kompensiert zu werden. Ähnlich wie Antidumpingverfahren gibt es auch bei Schutzklauseln Geringfügigkeitsprivilegien ("de minimis"-Klauseln) für Entwicklungsländer. Auf sie dürfen Schutzklauseln nicht angewandt werden, wenn der Importanteil eines einzelnen Entwicklungslandes weniger als 3 vH beim jeweiligen Produkt beträgt oder wenn die Gruppe dieser Länder, die dieses Kriterium erfüllt, einen aggregierten Anteil von weniger als 9 vH besitzt.

Unter der Kategorie Präzisierung von sanktionierten Ausnahmen und Regeln sind der Vollzähligkeit halber noch die Abkommen über Importlizenzierung, Zollwertbestimmung (Art. VII), Ursprungsregeln und Wareninspektion aufzuführen.

## **b. Die Wiedereinbindung des Textil- und Bekleidungshandels in die GATT-Disziplin**

Das Abkommen über Textilien und Bekleidung sieht vor, die im Multifaserabkommen festgelegten Quoten in drei Stufen abzubauen. In Stufe 1 (ab 1.1.1995) unterwirft jede Vertragspartei ausgewählte Erzeugnisse, deren Wert mindestens 16 vH des gesamten Importwerts der in einer speziellen Liste aufgeführten Produkte im Jahre 1990 ausmachte, den GATT-Regeln. Zu Beginn der zweiten Stufe (am 1.1.1998) kommen Produkte mit einem Anteilswert von mindestens 17 vH hinzu, gefolgt von der dritten Phase (beginnend mit dem 1.1.2002), in der Produkte mit einem Anteil von 18 vH reintegriert werden. Die restlichen Erzeugnisse sollen diesen Schritten am Ende der Übergangsphase am 1.1.2005 folgen. Wahlfreiheit besteht bei einzelnen Gütern, jedoch müssen sie aus jeder der vier spezifizierten Unterkategorien gezogen werden. Das Abkommen legt eine Formel für die Ausweitung der Quoten bei denjenigen Produkten fest, die noch den Beschränkungen unterliegen.<sup>6</sup> Der Regel folgen wieder die bekannten Ausnahmen, so Schutzklauseln bei raschem Importanstieg und einer Schadensvermutung für die heimische Industrie, Sonderregeln für bestimmte Kategorien von als benachteiligt geltenden Ländern sowie Hinweise auf die Verpflichtungen zu fairem Handel. Die Ausnahmen unterliegen einer Art Mißbrauchsaufsicht, die sich auch anderen im Textil- und Bekleidungsbereich verbreiteten Verhaltensweisen wie gefälschten Ursprungszeugnissen widmen soll.

## **3. Zu neuen Ufern**

Ein Aspekt verdient nur das Prädikat "in neuem Gewande": die handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen, auf die zunächst eingegangen werden soll. Drei andere Einzelaspekte verdienen das Prädikat "neu": der Schutz geistiger Eigentumsrechte, die Aufnahme der Dienstleistungen in die Welthandelsordnung und die Gründung der WTO.

## **a. Handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (TRIMs)**

Die Disziplinierung von TRIMs erwies sich von Beginn an als "Nullnummer". Bis zur Brüsseler Konferenz im Dezember 1990, auf der der eigentliche Abschluß der gesamten Runde hätte erfolgen sollen, gelang es nicht, einen Vertragsentwurf zu formulieren [Langhammer, 1991, S. 11], obgleich ein Teil der in dieser Verhandlungsgruppe zu behandelnden Themen nicht neu war, sondern lediglich der Novellierung im Rahmen bereits bestehender Vorschriften bedurft hätte. Art. III (Gleichstellung von in- und ausländischen Waren ("national treatment")) und Art. XI (mengenmäßige Beschränkungen) untersagen unter bestimmten Bedingungen, Mindestanteile der heimischen Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung oder bestimmte Exportanteile an der Gesamtproduktion festzulegen. So blieb letztlich auch das Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen hinter den Erwartungen zurück. Es gilt nur für Güter und unterwirft die in einem illustrativen, aber nicht allumfassenden Anhang genannten Maßnahmen den Bestimmungen der beiden Artikel. Den Vertragspartei ist es auferlegt, alle handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen, die nicht im Einklang mit diesen Artikeln stehen, zu melden und innerhalb von zwei Jahren (Industrieländer), fünf Jahren (Entwicklungsländer) und elf Jahren (am wenigsten entwickelte Länder) zu beseitigen. Entwicklungsländern steht es offen, die Ausnahmebestimmungen des Art. XVIII (Ausnahmen aus entwicklungsfördernden Gründen) oder aus Zahlungsbilanzgründen zur Rechtfertigung für handelsrelevante Investitionsmaßnahmen heranzuziehen.

## **b. Der Schutz geistigen Eigentums (TRIPs)**

Der wesentliche Wert des Abkommens zum Schutz geistigen Eigentums besteht darin, daß die Entwicklungsländer davon überzeugt werden konnten, daß auch für sie eine universale Verankerung von Rechten des geistigen Eigen-

tums im GATT gegenüber der selektiven Mitgliedschaft in der UN Organisation für intellektuelles Eigentum (World Intellectual Property Organization (WIPO)) von Vorteil sein könnte. So wurden die Gleichstellung von in- und ausländischem Angebot und die Meistbegünstigungsklausel fixiert, Verpflichtungen zum Schutz von sechs Arten geistigen Eigentums übernommen (Copyright, Waren- und Dienstleistungszeichen, geographische Bezeichnung, Industriedesign, Patente und Layout-Design für integrierte Schaltungen) und schließlich die Regierungen aufgefordert, Abhilfen unter heimischem Recht für die Fälle zu schaffen, in denen Eigentumsverletzungen von Handelspartnern (aber auch von Einheimischen) behauptet werden. Diese Verpflichtung, das heimische Recht gegebenenfalls zu erweitern und Klagemöglichkeiten zu schaffen, ist wichtig, um den Klägern nicht Anlaß zu einseitigen Vergeltungsmaßnahmen zu geben, so wie es in der Vergangenheit oftmals durch Entzug von Privilegien (Meistbegünstigung oder Zollpräferenzen) geschah. Die Bestimmungen der Pariser und Berner Konventionen (Copyright, Patente) sollen beachtet werden, werden aber teilweise durch das Abkommen noch übertroffen. Wichtig ist, daß der Schutz von Patenten mindestens 20 Jahre für fast alle Erfindungen umfassen soll. Dies bedeutet, daß sich viele Entwicklungsländer, die erheblich kürzere oder gar keine Schutzfristen in ihren nationalen Gesetzen kennen, den Standards der Industrieländer anpassen müssen [Hoekman, 1993, S. 1531]. Aus diesem Grunde wurde auch den Entwicklungs- und Transformationsländern zur Anpassung ihrer nationalen Gesetzgebung an die Regeln zum Schutz geistigen Eigentums eine Frist von fünf Jahren (den am wenigsten entwickelten Ländern eine Frist von elf Jahren) gewährt, während Industrieländer nur eine Übergangsfrist von einem Jahr in Anspruch nehmen können. Sollten Regierungen und andere Parteien Patente ohne Genehmigung des Patenthalters nach heimischem Recht nutzen können, so ist dies nur sehr eingeschränkt bei adäquater Entschädigung des Patenthalters möglich.

### c. Die Integration des Dienstleistungshandels in die Welthandelsordnung

In keinem Einzelabkommen sind die spezifischen Interessen und Vorbehalte der Vertragsparteien, repräsentiert durch eigene Anhänge und Listen von Ausnahmen, so wichtig für eine Bewertung wie beim Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Ohne diese Sonderwünsche wäre es nicht möglich gewesen, alle Vertragsparteien einschließlich die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, daß ein GATS in jedermanns Interesse war. Vor diesem Hintergrund wurde es bereits als Erfolg gewertet, daß die zu Beginn der Uruguay-Runde sehr kontroversen Positionen überhaupt innerhalb eines Abkommens "eingefangen" werden konnten.

So werden zwar in einem ersten Teil alle relevanten Dienstleistungen definiert<sup>7</sup> und der Meistbegünstigung unterworfen.<sup>8</sup> Bereits in diesem Teil aber wird jeder Vertragspartei zugestanden, diejenigen Maßnahmen in einem Anhang als Negativliste auszuweisen, für die die Meistbegünstigungsklausel nicht gelten soll.<sup>9</sup> Darüber hinaus sind nicht nur alle Regeln den üblichen GATT-Ausnahmen unterworfen (zahlungsbilanzbegründete Restriktionen, Sicherheitserwägungen (Art. XXI), Freihandels- und Zollunionen, Entwicklungsländerrechte). Auch heimische Monopole und wettbewerbsbehindernde Praktiken sind nicht per se untersagt, sondern lediglich der Aufforderung unterworfen, Mißbrauch zu unterlassen und Regulierungen abzubauen.

Der zweite wesentliche Teil des Abkommens beschreibt die Bedingungen für den Marktzugang und die Gleichstellung von in- und ausländischen Anbietern. Sie sind allerdings nicht allgemein formuliert, sondern erstrecken sich lediglich auf diejenigen Verpflichtungen, die in den nationalen Anhängen gemacht werden. Dies bedeutet, daß die Gültigkeit der GATT-Regeln sektor- und länderspezifisch ist. Der Marktzugang soll dabei durch den Abbau folgender mengenmäßiger Regulierungen ermöglicht werden: Beschränkung der Anzahl der

Dienstleistungsanbieter, der Anzahl der Beschäftigten, der Anzahl der gesamten Transaktionen, der Rechtsform der ausländischen Anbieters, des ausländischen Kapitalanteils. So muß der Wert dieser Bestimmungen in erster Linie in der Verpflichtung der Vertragsparteien gesehen werden, Regulierungen transparent und damit für den Bereich von Dienstleistungen, den die Vertragsparteien explizit auflisten, verhandelbar zu machen. Weitere Liberalisierungsbereiche in anderen Regulierungsformen sind künftigen Verhandlungen vorbehalten, jedoch können auch Rückzieher von bereits eingegangenen Verpflichtungen (auf Kompensationsbasis) gemacht werden.

Der dritte Teil listet vier sektorspezifische Anhänge auf (Arbeitskräftewanderungen, finanzielle Dienstleistungen, Telekommunikation und Lufttransport). In jedem dieser Sektoren können die Vertragsparteien besondere Verpflichtungen zur Deregulierung aushandeln. Über die sektorspezifischen Details hinaus ist von Bedeutung, daß Verkehrsrechte (Lande- und Startrechte) beim Lufttransport ausgeklammert wurden, daß aber entgegen vieler Meldungen in den Medien die audiovisuellen Dienstleistungen und der Seeverkehr nicht explizit aus dem Gültigkeitsbereich des GATS herausgenommen wurden [siehe hierzu und zu den Details der Anhänge GATT, 1993b. S. 12].

Festzuhalten bleiben der Einstiegscharakter des GATS und die Verpflichtungen zur Transparenz und zum Marktzugang. 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. Dabei müssen sie sich zu einer Positivliste von Sektoren und einer Negativliste von Maßnahmen durchringen. Erstere

listet diejenigen Dienstleistungsbereiche auf, die den Liberalisierungsverpflichtungen unterworfen werden; letztere spezifiziert für diese Bereiche diejenigen Regulierungen, die der GATT-Disziplin nicht unterworfen werden. Geschieht dies alles, sind die Vertragsparteien sicherlich einer stärkeren Disziplinierung ausgesetzt, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Gemessen daran, was wünschenswert wäre, erscheint dies jedoch noch sehr verbesserungswürdig.

#### d. Die Gründung der WTO

Die WTO ist ein Instrument, mit dessen Hilfe eine einheitliche Gültigkeit aller Einzelabkommen, die juristisch als selbständige Einheiten außerhalb des GATT-Vertrags bestehen, und des GATT-Vertrags selbst für alle beitretenden Staaten erreicht werden soll. Wer der WTO beitrifft, verzichtet damit auf die "à la carte"-Auswahl (beziehungsweise Abwahl) der Einzelabkommen, so wie dies noch in der Tokio-Runde bei den sechs Abkommen (öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelsbarrieren, Subventionen und Ausgleichszölle, Zollwert, Importlizenzen und Antidumping) der Fall war.<sup>10</sup> Institutionen wie ein Allgemeiner Rat, Räte für bestimmte Teilbereiche, eine Streit-schlichtungsinstitution und ein Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitiken der Mitgliedsländer werden sich daher in einem ganzheitlichen Ansatz der Umsetzung aller Ergebnisse der Uruguay-Runde widmen und nicht etwa nur Teilaspekten. Zudem erhöht die einheitliche Gültigkeit aller Abkommen das Sanktionspotential des GATT, sofern in Einzelfällen auch Sanktionsmaßnahmen aus Bereichen gewählt werden dürfen, die nicht Ausgangspunkt von Streitfällen waren.

### III. Prüfsteine einer vorläufigen Bewertung

#### 1. Protektions- und Subventionsabbau

Es bestehen wenig Zweifel darüber, daß die positiven Optionen der Uruguay-Runde in erster Linie im Potential liegen, Protektion und handelsverzerrende Subventionen offenzulegen und damit verhandel- und abbaubar zu machen. Dies kann zukünftig geschehen, indem

- der Abbau der noch bestehenden Zollschränken im Tempo der vorherigen Tokio-Runde fortgesetzt wird;
- mengenmäßige Zugangsbeschränkungen in den bisherigen Ausnahmereichen wie Landwirtschaft und Textilien/Bekleidung in Zölle umgewandelt und diese abgebaut werden;
- dem Wettbewerb zwischen den Finanzministern um Exportmärkte mit Hilfe von Exportsubventionen nicht nur im Agrarsektor Fesseln angelegt wird;
- schärfer als noch in der Vergangenheit zwischen GATT-widrigen und nicht zu beanstandenden Subventionen unterschieden wird;
- die Bedingungen für die Einleitung von Antidumpingverfahren und das Verhängen von Antidumpingzöllen eingeschränkt werden und der gesamte Prozeß einem Gerichtsverfahren ähnlich abläuft;
- Geringfügigkeitsklauseln dafür sorgen, daß nicht jeder Anpassungsdruck von den heimischen Konkurrenten zum Anlaß genommen werden kann, Schutzmaßnahmen für sich zu reklamieren.

Manche Beobachter werden dieses Ergebnis an dem messen, was noch Ende 1990 nach der gescheiterten Ministerratstagung in Brüssel unmöglich erschien, und daher die "Papierform" dieser Ergebnisse hoch einschätzen. Aber nicht nur Puristen werden Zweifel hegen. So eröffnen im Agrarbereich einkommensstützende Maßnahmen im Zusammenhang mit neuen umweltbegründeten Aufgaben neue Subventionstatbestände, ohne daß sicher ist, daß der Agrar-

reich mittelfristig gleichen Wettbewerbsbedingungen unterworfen wird wie andere Sektoren. Es bleibt nationalen Regierungen auch in Zukunft unbenommen, den besonderen Charakter der Landwirtschaft mit Hinweis sowohl auf die weiter bestehenden Sonderklauseln für die Landwirtschaft im GATT-Vertrag (Art. XI: mengenmäßige Beschränkungen; Art. XVI: Subventionen) als auch auf die Schutz- und Friedensklauseln in den Vereinbarungen über Marktzugang und Exportsubventionen zu rechtfertigen. Schließlich wurden die den Bestimmungen über Subventionsabbau entzogenen "green box"-Maßnahmen weit gefaßt und ein langsames Tempo bei den abzubauenen Maßnahmen gewählt. Dehnbare Formulierungen wie die Verpflichtung zu "fair and equitable trading conditions" im Textilabkommen oder das Recht zum Schutz der Umwelt, das auch den Einsatz von Maßnahmen rechtfertigt, sofern sie keine "unjustifiable discrimination" zwischen Ländern mit gleichen Ausgangsvoraussetzungen bedeuten (Abkommen über technische Handelsbarrieren), können zum Mißbrauch, zumindest aber zu einem Test der "Belastbarkeit" einer derartigen Klausel ermuntern.

#### 2. Meistbegünstigung, Universalität und Transparenz

Zu den Innovationen der Uruguay-Runde gehört, daß grundsätzlich die Regeln der Meistbegünstigung und der Gleichstellung von in- und ausländischen Anbietern zukünftig auch für neue Bereiche wie Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte Gültigkeit besitzen. Leider gilt das Radio-Eriwan-Prinzip auch hier: Die Regeln werden durch Positiv- und Negativlisten, Übergangsfristen, Schutzklauseln und Sonderrechte für Entwicklungsländer aufgeweicht. Es ist der Uruguay-Runde nicht gelungen, den Geboten der Universalität und Transparenz dadurch Gültigkeit zu verschaffen, daß alle Vertragsparteien gleich behandelt werden und die den Entwicklungsländern keinesfalls

hilfreiche Klausel der "besonderen und unterschiedlichen Behandlung" aufgehoben wird. Zumindest hätte man die entwicklungspolitisch motivierte Sonderbehandlung auf die ärmsten Entwicklungsländer beschränken können, die als einzige Gruppe kaum nennenswerte Beiträge zur gesamten Runde leisteten. Statt dessen wird in einigen Abkommen künftig dreifach differenziert (Industrieländer, Entwicklungsländer, ärmste Entwicklungsländer), während in anderen Abkommen an der traditionellen Zweierdifferenzierung (Industrieländer, Entwicklungsländer) festgehalten wird. Dies erschwert die Transparenz, führt zur Segmentierung von Märkten, begünstigt Trittbrettfahrerverhalten in einer Zweiklassengesellschaft und beschwört Streit darüber herauf, wer in welche Kategorie fällt. Angesichts der Unbestimmtheit der Abgrenzungskriterien<sup>11</sup> hätte man auf eine weitere Kategorisierung von Ländern nach Entwicklungsniveaus verzichten und die Vorzugsbehandlung eher durch mehr Ressourcentransfer "kapitalisieren" sollen.

### **3. Streitschlichtung und Sanktionsmechanismen**

Langwierige Streitschlichtung und fehlende Sanktionsmechanismen waren in der Vergangenheit eine Schwachstelle des GATT. Es kostete wenig bis nichts, GATT-Regeln zu verletzen. Wichtige Handelsnationen haben daher zunehmend auf eigene Vergeltungspotentiale gebaut und damit dem Bilateralismus und der mangelnden Glaubwürdigkeit des GATT Vorschub geleistet. Es ist indessen auch nicht zu leugnen, daß dieses Problem innerhalb der Uruguay-Runde erkannt wurde und die Beteiligten versucht haben, Abhilfe zu schaffen. So wurde der Streitschlichtungsprozeß zeitlich beschleunigt und einem verfahrensähnlichen Automatismus ohne diskretionäre Eingriffsmöglichkeiten unterworfen. Dazu gehört auch, daß die Entscheidungen nicht mehr von der Zustimmung aller Parteien zur Streitschlichtung abhängig gemacht werden können und daß es eine neue Anrufungsinstanz gibt, deren Ent-

scheidung von den Streitparteien uneingeschränkt akzeptiert werden muß (es sei denn, der Streitschlichtungsausschuß selbst entscheidet gegen die Annahme). Die entscheidende Frage bleibt dennoch, was geschieht, wenn Entscheidungen der Untersuchungsausschüsse nicht von der beklagten Partei akzeptiert und umgesetzt werden. Hier sind die Ergebnisse nicht sehr viel weittragender als in der Vergangenheit. Vergeltungen wie die Zurücknahme von Vergünstigungen für die beklagte Partei sollen immer noch im gleichen Sektor erfolgen, in dem die Vertragsverletzung erfolgte. Sollte dies nicht möglich sein, erfolgt die Vergeltung in einem anderen Teilbereich des gleichen Abkommens. Erst wenn dies nicht möglich ist, kann sie auf ein anderes Abkommen ausgedehnt werden. Selbstjustiz ist verständlicherweise untersagt; Gegenmaßnahmen bleiben dem Streitschlichtungsgremium vorbehalten. Bußgelder oder andere Kompensationen aus ökonomischer Sicht bei begründeter Vermutung einer Schlechterstellung von Mitgliedern sind nicht vorgesehen (beispielsweise als Folge von Handelsumlenkungen nach der Gründung einer regionalen Integrationsgemeinschaft [Nunnenkamp, 1993; siehe auch Hiemenz, 1989, S. 15]).

Den Konflikt zwischen ausufernder bilateraler und relativ bescheidener multilateraler Streitschlichtung hat auch das neue Regelwerk nicht zugunsten des GATT gelöst. Dies zeigen die jüngsten Entwicklungen sogar noch nach Abschluß der Uruguay-Runde. So bleibt der amerikanisch-japanische Dauerstreit um die Marktöffnung Japans für die Vereinigten Staaten ein Thema, das bevorzugt auf der Basis bi- und nicht multilateraler Abkommen behandelt werden sollte. Ähnliches dürfte für Beschwerden der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer hinsichtlich des Marktzugangs zur EU zutreffen. Auch hier bevorzugt die EU die bilateralen Streitschlichtungsvereinbarungen in den Europa-Abkommen, die dem Assoziierungsrat Kompetenzen zuweisen, ohne daß ein expliziter Hinweis auf eine gewünschte Vereinbarkeit mit den GATT-Regeln erfolgt. Gelingt es dem GATT nicht, derartige Tenden-

zen einzudämmen und Klageparteien zu veranlassen, die Streitschlichtung über die multilateralen Regeln anzurufen, müssen auch die nach der Uruguay-Runde verbesserten Streitschlich-

tungsprozeduren einschließlich der vorgesehenen Sanktionen als stumpfes Schwert eingeschätzt werden.

#### IV. Gewinner der Uruguay-Runde: OECD-Länder versus Entwicklungsländer

Die möglichen Wohlfahrtswirkungen der Uruguay-Runde sind mit Hilfe von Modellen des allgemeinen Gleichgewichts und bereits vor dem Abschluß unter Annahme der im Dunkel-Papier vom Dezember 1991 vorgeschlagenen Liberalisierungsschritte abgeschätzt worden. Zwei Modelle sollen im folgenden in ihren Ergebnissen vorgestellt und diskutiert werden: das Modell der OECD [1993] mit vier Sektoren und sieben Regionen und das Modell von Nguyen et al. [1993] mit neun Sektoren und zehn Regionen. Beide Modelle gehen von der sogenannten Armington-Annahme der Produkt-heterogenität von Gütern unterschiedlicher Herkunft sowie von konstanten Skalenerträgen und vollkommenem Wettbewerb aus.<sup>12</sup> Das OECD-Modell trifft eine Unterscheidung zwischen der Annahme, daß nur die OECD-Länder die Ergebnisse der Uruguay-Runde (entsprechend dem Dunkel-Papier) umsetzen, und der, daß sich auch die Entwicklungsländer und die

ehemaligen sozialistischen Länder diesem Schritt anschließen. Wie in jedem Gleichgewichtsmodell resultieren Wohlfahrtswirkungen aus der Reallokation der Ressourcen und der daraus entstehenden Outputverschiebung zwischen den Sektoren, nicht aber aus Effizienzgewinnen innerhalb eines Sektors. Die OECD-Studie (Tabelle 1) weist dabei nur die aggregierten Ergebnisse (unterteilt nach OECD und Welt) aus, während Nguyen et al. (Tabelle 2) nach vier Sektoren disaggregieren. Angesichts der vielfach qualitativen Ergebnisse der Uruguay-Runde und der Unsicherheit über ihre quantitativen Wirkungen<sup>13</sup> sowie der oben erwähnten Abweichungen zwischen den Dunkel-Vorschlägen und den Endergebnissen kommt es weniger auf die absoluten Größenordnungen der Wirkungen (einschließlich der am BIP gemessenen relativen Größenordnungen)<sup>14</sup> als auf deren sektorale und regionale Verteilung an.

Tabelle 1 — Langfristige Wohlfahrtswirkungen der Uruguay-Runde nach teilnehmenden Ländern (OECD-Modell)<sup>a</sup>

	Liberalisierung nur von OECD-Seite		Liberalisierung von allen GATT-Mitgliedern (Welt)	
	Mrd. US\$	vH BIP	Mrd. US\$	vH BIP
EFTA	34,2	5,4	38,4	6,0
USA	26,3	0,4	27,6	0,4
Kanada	5,9	1,1	6,6	1,2
EU	78,3	1,9	71,3	1,7
Japan	35,4	1,5	42,0	1,8
Australien, Neuseeland	1,6	1,9	1,9	0,6
Rest der Welt	29,9	n.v.	86,4	n.v.
Welt <sup>b</sup>	211,8	n.v.	274,1	n.v.

<sup>a</sup>Der Wohlfahrtszuwachs ist gleich der Veränderung der Einkommen im Jahr 2002 gemessen in Preisen von 1991 als Prozentwert der Basissimulation des Einkommens (Status quo ohne Uruguay-Runde) im Jahr 2002. — <sup>b</sup>Abweichungen der summierten Länderergebnisse vom Weltergebnis sind auf Rundungsfehler zurückzuführen.

Quelle: OECD [1993, S. 35].

Tabelle 2 — Schätzungen von Wohlfahrtswirkungen der Uruguay-Runde nach Ländern<sup>a</sup> und Sektoren in Mrd. US\$ (Nguyen-Modell)

	Landwirtschaft	Textil und Bekleidung	Dienstleistungen	Andere Güter	Gesamt
AGX	3,0	7,4	1,2	0,6	12,2
AGM	3,3	1,8	1,1	0,9	7,1
CNP	1,6	19,9	13,2	2,7	37,4
EFTA	3,4	2,4	0,7	1,6	8,1
USA	9,3	21,6	2,0	3,5	36,4
Kanada	1,2	1,6	0,4	0,5	3,7
EU	29,5	17,2	7,0	7,6	61,3
Japan	21,6	-0,5	1,0	4,9	27,0
Australien, Neuseeland	1,0	1,1	0,2	0,1	2,4
Rest der Welt	-1,4	12,0	2,6	3,2	16,4
Welt <sup>b</sup>	72,6	84,5	29,3	23,0	212,1

<sup>a</sup>AGX = Länder mit mittlerem Einkommen, die Agrargüter exportieren: Brasilien, Argentinien, Indonesien, Thailand, Malaysia, Philippinen. — AGM = Länder mit mittlerem Einkommen, die Agrargüter importieren: Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur. — CNP = ehemalige sozialistische Länder: Bulgarien, Ungarn, frühere DDR, Kuba, Mongolei, Polen, Rumänien, frühere UdSSR, frühere CSFR, früheres Jugoslawien, Volksrepublik China. — EFTA = Schweden, Norwegen, Finnland, Schweiz, Österreich. — <sup>b</sup>Abweichungen der summierten Länderergebnisse vom Weltergebnis sind auf Rundungsfehler zurückzuführen.

Quelle: Nguyen et al. [1993, S. 1546].

Gemeinsam ist beiden Studien, daß sie die OECD-Staaten als die großen Nutznießer der Uruguay-Runde einstufen. Die OECD-Studie kommt zu dem Ergebnis, daß 86 vH des Wohlfahrtszuwachses in der Welt auf die OECD-Staaten entfielen, würden sie allein liberalisieren.<sup>15</sup> Dieser Prozentsatz schrumpfte auf 68 vH (und läge dann auf dem Niveau der Ergebnisse von Nguyen et al. mit 66 vH), wenn sich die Entwicklungsländer und die ehemaligen sozialistischen Länder anschließen. Mit anderen Worten: Von der Liberalisierung auf Gegenseitigkeit profitiert immer die liberalisierende Seite am stärksten und erst in zweiter Linie derjenige, der dadurch einen leichteren Zugang zu seinen Exportmärkten erhält. Trittbrettfahrerverhalten würde sich danach nicht lohnen, denn die Gewinne fallen in erster Linie als Konsequenz der Öffnung der Importmärkte an: durch Realeinkommenszuwächse für Konsumenten und Steuerzahler sowie auf der Produzentenseite, da bislang diskriminierte Branchen Zugang zu Ressourcen erhalten, die zuvor in ineffizienter Weise von den subventionierten Branchen absorbiert und nach der Liberalisierung freige-

setzt werden. Daher ist der Vorwurf verfehlt, die Uruguay-Runde würde lediglich den OECD-Staaten Vorteile bieten. Diese Vorteile verteilen sich in dem Maße auf viele Teilnehmer, wie diese sich aktiv beteiligen. Das höchste Maß an Ungleichverteilung entsteht dann, wenn sich Teilnehmer lediglich auf die Exportseite kaprizieren und dank Meistbegünstigung und Sonderbehandlung Trittbrettfahrerverhalten praktizieren. Sie bleiben dann nur marginale Nutznießer. Beide Studien fällen also implizit ein vernichtendes Urteil über das vom GATT auch nach der Uruguay-Runde zugestandene Trittbrettfahrerverhalten der Entwicklungsländer.

Innerhalb der OECD-Länder gewinnen diejenigen Sektoren am stärksten, die ihre Schutz- und Trutzbranchen (Landwirtschaft und Textilien) bislang am stärksten in Schutz nahmen, also die Staaten der EFTA, der EU und Japan, weniger die USA. In beiden Studien entfallen 60 vH der OECD-Wohlfahrtszuwächse auf die EU und Japan. Dies unterstreicht das Ausmaß an Marktinterventionen und Zugangsbarrieren vor allem im Agrarsektor der EU. Die Länder,

die per Saldo Agrargüter exportieren, (Cairns-Gruppe, repräsentiert durch AGX, Australien, Neuseeland und Kanada in Tabelle 2), gewinnen ebenso wie die USA. Diese Gewinne sind aber relativ gering, weil sie sich in erster Linie auf der Exportseite konzentrieren. Die makroökonomisch relevanteren Effizienzgewinne dank Importmarktöffnung und Reallokation der Ressourcen sind bei ihnen notwendigerweise geringer als bei der EU und Japan.

Zweifelhaft erscheinen die Schätzungen für die ehemaligen sozialistischen Länder, da einige von ihnen bislang kaum in den internationalen Handel integriert sind und man wegen des Ausmaßes an NTHs die Wirkungen einer Liberalisierung kaum abschätzen kann. Vor allem ist nicht einsichtig, warum es im wesentlichen nur der Dienstleistungs- und Textilsektor sein soll, von dessen Liberalisierung die volkswirtschaftlichen Gewinne ausgelöst werden, nicht aber auch der gesamte restliche Industriegüterbereich.

Was die weitere sektorale Unterteilung angeht, so erscheinen die Wirkungen der Liberalisierung, die vom Dienstleistungssektor ausgehen — wie in vielen anderen Studien beispielsweise zur EU-Integration — unterbewertet. Dies liegt auch daran, daß der Schwerpunkt des Protektionismus in diesem Sektor bei den heimischen Subventionen und nicht bei den Grenzabgaben liegt und daß Messungen der impliziten Protektion als Verhältnis zwischen Weltmarktpreisen und heimischen Preisen für viele Dienstleistungen noch nicht vorliegen. Daher scheinen die Schätzungen eher konservativ, gleichen aber damit wahrscheinlich die zu optimistischen Schätzungen für den Agrarbereich (nach dem bescheidenen Abschluß der Uruguay-Runde) wieder aus. Die Schätzungen für den Textil- und Bekleidungssektor werden außer durch die Konsumentengewinne in den OECD-Staaten und den verbesserten Marktzugang für die ärmeren Entwicklungsländer (nicht die AGMs) auch dadurch beeinflusst, daß ökonomische Renten, die bislang bei den im Marktzugang benachteiligten Anbietern anfielen, mit zunehmender Marktöffnung entfallen und mit den Gewinnen aus dem verbesserten

Marktzugang verrechnet werden müssen. Andererseits verlieren die Entwicklungs- und Schwellenländer diese Renten, die sie dadurch erhielten, daß die USA und die EU auf freiwilligen Selbstbeschränkungen beharrten, anstatt Zölle zu erheben. Dadurch vergrößern sich die Gewinne der EU und der USA, während sich die der Entwicklungs- und Schwellenländer verringern. Verluste Japans in diesem Bereich sind dadurch zu erklären, daß das Land im Textilbereich mit hohen Kosten produziert, so daß angenommen wird, daß es Anteile an andere Produzenten verliert. Dieser Verlust im Textilbereich erscheint höher als der erwartete Konsumentengewinn im Bekleidungssektor.

Was die Entwicklungsländer angeht, so erscheinen sie in der OECD-Studie [1993] als Residualkategorie (Rest der Welt),<sup>16</sup> während sie in der Studie von Nguyen et al. [1993] durch die Kategorien AGX, AGM und Rest der Welt vertreten werden. Eine globale Aussage für alle Entwicklungsländer ist wenig aussagekräftig, da die Heterogenität in keiner Länderkategorie größer ist. Beide Studien stimmen jedoch in zwei Ergebnissen überein. *Erstens*, je höher das Einkommensniveau der Länder beziehungsweise Ländergruppen innerhalb der Entwicklungsländergruppe ist, desto mehr profitieren sie von der Uruguay-Runde. Dieser Effekt betrifft vor allem die asiatischen Industriegüterexporteure, die sowohl bei Textilien und Bekleidung als auch bei anderen Industriegütern von der Marktöffnung profitieren. Je geringer in der Ausgangssituation ihr eigenes Protektionsniveau ist, desto geringer sind allerdings die positiven Wirkungen, da sie nur noch von der Exportseite her, nicht aber mehr von den positiven Allokationswirkungen der eigenen Liberalisierung profitieren können. Dies erklärt die relativ geringen Gewinne der vier neuen Industriestaaten, die in erster Linie nur noch von der Öffnung des Agrarsektors in Südkorea und Taiwan profitieren (Tabelle 2). Eine zweite Gruppe, die Länder mit Agrargüterexporten, gewinnt ebenfalls nach beiden Studien, jedoch erscheinen die Gewinne bei der OECD-Studie deutlich geringer als bei Nguyen et al. Der Vergleich ist allerdings nur unter Vorbehalt mög-

lich, da Nguyen et al. im Gegensatz zur OECD-Studie Agrarexporteure wie Brasilien und Argentinien in einer Gruppe mit den vier ASEAN-Staaten vereinen, die zwar auch per Saldo Exporteure von Agrargütern sind (bei tropischen Erzeugnissen), aber gleichzeitig auch in der Diversifizierung hin zu Industriegütern weit erfolgreicher waren. Die OECD-Studie weist diese Länder unter "upper income Asia" mit den höchsten Gewinnen (2,6 vH ihres BIP [OECD, 1993, S. 95] aus, weil sie sowohl von der Marktöffnung der OECD-Staaten profitieren als auch, wie Südkorea, ihre Agrarmärkte öffnen müssen.

Zweitens, es gibt Verlierer der Uruguay-Runde. Sie sind nach beiden Studien unter den Niedrigeinkommensländern des afrikanischen Typs zu finden, die per Saldo Agrargüter importieren (vgl. in Tabelle 2 die Werte für den Agrarbereich für die Gruppe "Rest der Welt"<sup>17</sup>). Diese Übereinstimmung ist nicht überraschend, zeigt sie doch, daß in allen Gleichgewichtsmodellen die Veränderungen in den Terms of Trade die regionale Verteilung der Gewinne (oder Verlust) bestimmen [Ahmad, 1985, S. 1079 f.]. Diese Veränderungen wiederum werden durch die gegebene Spezialisierungsstruktur beeinflusst. Rohstoffexporteure, die gleichzeitig per Saldo Agrarimporteure sind, haben keinerlei positive Wirkungen hinsichtlich ihrer Exportpreise zu erwarten, da der Handel mit diesen Gütern weitgehend frei ist von Hemmnissen und daher wenig von der Uruguay-Runde erwartet werden darf. Andererseits steigen aber die Importpreise für diese Länder als Konsequenz des Abbaus der Verzerrungen (in den Industrieländern weniger Exportsubventionen und besserer Marktzugang) und des hohen Gewichts von Agrarimporten im gesamten Importwarenkorb. Hinzu kommt noch als weiterer negativer Effekt die Erosion der Zollpräferenzen, die diese Länder in erster Linie erhalten.

Sind diese Länder tatsächlich Verlierer, und wäre es dann nicht besser gewesen, sich nicht an der Runde zu beteiligen? Zwei Antworten sind möglich, eine formale und eine inhaltliche, und beide lauten: nein. Formal können die am wenigsten entwickelten Länder an diesem negativen

Szenario nichts ändern, ob sie nun an der Uruguay-Runde teilgenommen hätten oder nicht. Auch die ihnen erstmalig gewährten Sonderrechte (losgelöst von denen der restlichen Entwicklungsländer) hätten eine Teilnahme allein nicht gerechtfertigt, da den Ländern jederzeit der Weg zum "Persilschein" des Art. XVIII (Befreiung von Verpflichtungen, weil sie noch im Frühstadium der Entwicklung sind) offen bleibt, ungeachtet der Teilnahme oder Nichtteilnahme an der Uruguay-Runde. Auch die Erosion der Zollpräferenzen hätte nicht verhindert werden können. Aber: Nur Länder, die den einzelnen Abkommen zustimmen, können von den in den Abkommen verankerten Rechten profitieren, Interessengruppen bilden und auf Verbesserungen dringen (vgl. zum gleichen Argument in der Tokio-Runde Balassa [1980]). Von daher konnten auch die ärmsten Entwicklungsländer von einer Teilnahme, die sie materiell nichts kostete, nur profitieren. Das inhaltliche Argument ist gewichtiger. Die Verlustbilanzen werfen ein deutliches Licht auf die Grenzen der Gleichgewichtsmodelle, solange sie in erster Linie auf die statischen Einkommenseffekte abheben, die gerade für diese Ländergruppe am unwichtigsten sind. Wichtig sind die dynamischen Allokationswirkungen. Sie versprechen auch den ärmsten Ländern Gewinne, wenn die Uruguay-Runde dazu beiträgt, daß auch diese Länder die durch ihre eigene Wirtschaftspolitik hervorgerufene Benachteiligung des heimischen Agrarsektors und der Exporte abbauen und der heimische Agrarsektor von den Signalwirkungen steigender Weltmarktpreise profitiert und wieder Entfaltungsspielraum erhält [Hiemenz, 1989]. Es ist durchaus möglich, daß diese Länder wegen ihrer ausgeprägten Angebotshemmnisse und der niedrigen Angebotselastizitäten diejenigen sind, in denen die positiven Wirkungen der Uruguay-Runde am längsten auf sich warten lassen und deren Gewinne am niedrigsten ausfallen werden. Sie als Folge der Beschlüsse der Uruguay-Runde jedoch zum absoluten Verlierer zu stempeln, ist nicht vertretbar, weil sich die Modelle auf die statischen Terms-of-Trade-Effekte beschränken.

## V. Das GATT und die WTO: Institutionenwettbewerb oder neue Kleider?

Auf den ersten Blick legt die Gründung der WTO eine Analogie zur alten Havanna-Charta vom März 1948 nahe. Zum einen sah bereits diese Charta die Gründung einer International Trade Organization (ITO) vor. Die ITO sollte die handelspolitischen Grundzüge des wenige Monate vorher gegründeten GATT aufnehmen und mit beschäftigungspolitischen, entwicklungspolitischen, wettbewerbspolitischen sowie rohstoffpolitischen Zielen verbinden. Auch der GATT-Vertrag wird, wie seinerzeit bei der ITO geplant, in die WTO eingehen. Zum anderen ist auch in der Uruguay-Runde vorgesehen, eine größere Kohärenz in der globalen Wirtschaftspolitik dadurch zu erreichen, daß die WTO mit den teilweise für die anderen Ziele verantwortlichen Bretton-Woods-Institutionen kooperiert, ohne allerdings zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten beizutragen. Unterstellt man eine Eigendynamik des Trends zur Ausweitung von Kompetenzen bestehender Institutionen und zur Gründung neuer Institutionen, könnte am Ende eine Metamorphose der WTO zu einer Art ITO stehen. Systemfremde Einsprengsel im GATT, die das Scheitern der ITO-Pläne überlebten, wie die Berücksichtigung der besonderen Belange von Ländern in einem frühen Stadium der Entwicklung, würden einen derartigen Prozeß begünstigen.

Diese Analogie zwischen ITO und WTO erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt gewagt. Der Vertrag zur Gründung der WTO gibt keinen Hinweis darauf, daß das GATT in einem ordnungspolitischen Rahmenwerk für Welthandel, Entwicklung und Ressourcentransfer unterzugehen droht. Die Entscheidung, eine verbesserte Kohärenz bei der Zusammenarbeit mit den beiden Bretton-Woods-Institutionen zu suchen,

bedeutet nichts anderes, als die WTO an die Stelle des GATT zu setzen, die ursprünglich diese Aufgabe erfüllen sollte (entsprechend der Ministerratserklärung von Punta del Este vom September 1986, mit der die Uruguay-Runde eröffnet wurde). Über den GATT-Vertrag hinausgehende Ziele außerhalb der Handelspolitik und Instrumente finden sich im WTO-Vertrag nicht. Dies wird von denjenigen bedauert, die befürchten, die WTO würde entwicklungs- und umweltpolitische Zielsetzungen noch weniger berücksichtigen, als es das GATT schon tat. Diese "Befürchtung" besteht zu Recht, auch wenn umweltpolitische Ziele in der Präambel der WTO auftauchen. Sie rechtfertigen aber keinesfalls, umweltpolitisch begründete Behinderungen des Welthandels in einen Zusammenhang mit der WTO zu bringen. Im Gegenteil: Die WTO erscheint wegen der Aufgabe, alle Abkommen der Uruguay-Runde einheitlich umzusetzen, eindeutiger auf die handelspolitischen Ziele und Regeln fixiert zu sein als das GATT-Abkommen.

Ein Institutionenwettbewerb ist nicht in Sicht, da das GATT als Grundsatzabkommen unangetastet bleibt, während die WTO für die operationale Umsetzung dieses Abkommens einschließlich der zahlreichen Ergänzungen verantwortlich sein wird. So ist es angemessener, von neuen (weiter geschneiderten) Kleidern zu sprechen, deren sich das GATT bedient, um die Vertragsparteien stärker in die Regeldisziplin zu nehmen, als es das GATT mit seiner vergleichsweise schwächlichen institutionellen Basis vermochte. Mit anderen Worten: Die neue Etikettierung der Verpackung gibt den Inhalt besser wieder und sorgt damit für mehr Transparenz.

## VI. Offene Fragen an die nächste Runde

### 1. Klagerecht und Haftung

Gemessen an ihren beiden Vorgängern, der Tokio-Runde sowie der Kennedy-Runde, kommt die Uruguay-Runde in Breite und Tiefe der Themen einem Quantensprung gleich. Dieser Sprung ist aber noch nicht vollzogen, sondern zunächst einmal nur geplant. Die Konkretisierung, Umsetzung und Eindämmung von Schlupflöchern steht für die nächste Dekade an, wobei den Anpassungsanforderungen entsprechend der zeitliche Rahmen weiter gesteckt wurde als in der Tokio-Runde. Dies gilt für die Reintegration der bisherigen Ausnahmefelder wie für die neuen Bereiche. Eine wesentliche Aufgabe der WTO wird in dieser Implementierung liegen, und dazu bedarf es keiner neuen Runde, sondern lediglich der Verpflichtung der Vertragsparteien, das zu konkretisieren und umzusetzen, was sie unterschrieben haben. Bedenklich stimmt, daß die führenden Vertragsparteien, ohne deren bilateralen Konsens die Uruguay-Runde nicht zum Abschluß gekommen wäre, nicht bereit zu sein scheinen, auf bilaterale Lösungen von handelspolitischen Konflikten zu verzichten. Gegen derartigen Widerstand hätte auch die WTO wenig entgegenzusetzen, da sie völkerrechtlich nicht die Qualität eines anerkannten internationalen Gerichtshofs besitzt. Daher bleibt der alte Vorschlag eines Klagerechts von Privaten gegen nationale Regierungen auf der Tagesordnung [vgl. z.B. Tumlir, 1985; Petersmann, 1986]. Anspruchsgrundlage derartiger Klagen sollten die wegen Vertragsverletzung entgangenen Gewinne aus dem GATT-Vertrag sein, die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung letztlich nicht den Vertragsparteien — sie haben lediglich das Verhandlungsmandat —, sondern den Individuen zustehen. Die Uruguay-Runde ist in den Fragen Streitschlichtung und Sanktionen trotz marginaler Verbesserungen im traditionellen Rahmen der vorherigen Runden geblieben. Es

ist sehr wahrscheinlich, daß abschreckende Sanktionen damit nicht erzielt werden können.

### 2. Ursprungslandprinzip oder Ex-ante-Harmonisierung

Schwerpunkt jeder GATT-Vereinbarung war bislang die sogenannte "negative" Integration, d.h. die Überwindung von Marktsegmentierung durch Abbau von Hemmnissen und Subventionen, nicht aber die "positive" Integration durch gemeinsames Handeln. Diese Priorität gewährleistete einen Wettbewerb zwischen nationalen Regelsystemen und verbesserte durch den internationalen Standortwettbewerb die Allokation. Die Maßgabe der Gleichstellung ausländischer und inländischer Waren nach Zoll ("national treatment") ist keine Anwendung des Bestimmungslandprinzips (also eine Verletzung des Ursprungslandprinzips), sondern nur ein Verbot der Schlechterstellung. Eine Anwendung des Bestimmungslandprinzips läge vor, wenn der Marktzugang an die Übereinstimmung mit nationalen Regeln gebunden würde (wie beim mexikanisch-amerikanischen Streit um "delphinfreundlichen" Thunfischfang). Das GATT hat derartige Konditionierungen bislang strikt als GATT-widrig verurteilt. Diese strikte Haltung dürfte zukünftig schwerer durchzuhalten sein. Es mehren sich Forderungen, die Ex-ante-Harmonisierung von Regeln (zumeist Mindestregeln) zum zentralen Gegenstand einer künftigen Runde zu machen. Dabei handelt es sich um die Forderung nach

- gemeinsamen Wettbewerbsregeln, um "private" Selbstbeschränkung einem Gerichtsverfahren zugänglich zu machen und an die Stelle von Antidumpingmaßnahmen zu setzen, die als zweitbeste Maßnahme gegen diejenigen Staaten gerechtfertigt werden, die Wettbewerbsordnungen für ihre heimischen

Märkte entweder nicht besitzen oder nicht durchsetzen [Immenga, 1994];

- gemeinsame Umweltstandards, um Raubbau an den internationalen öffentlichen Gütern, den “global commons”, zu unterbinden;
- gemeinsame Sozialstandards, um drastische Reallohnsenkungen in den alten Industriestaaten und daraus folgende soziale Umbrüche zu verhindern;
- gemeinsame Regeln zur Faktorwanderung, da von dieser ähnliche Wirkungen befürchtet werden wie von einem unregulierten Wettbewerb der Sozialsysteme.

Das GATT hat sich bereits in der Vergangenheit nur gegen einseitige Maßnahmen einzelner Vertragsparteien sperren können, ansonsten auf internationale Abkommen verwiesen sowie auf zeitlich befristete Ausnahmen (“waiver”), die bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Vertragsparteien zu Substituten derartiger Abkommen mutieren könnten. Sehr wahrscheinlich ist, daß hinter derartigen Abkommen Protektionsinteressen stehen, daß sie den Marktzugang eher erschweren als erleichtern (gemessen am reinen Ursprungslandprinzip) und daß sich bei Min-

destregeln die Standards der Industriestaaten durchsetzen würden.

Als These zusammengefaßt: Jede Aufweichung des Ursprungslandprinzips in einer künftigen multilateralen Runde (hieße sie GATT oder WTO-Runde) dürfte erstens zu Lasten der aufholenden Länder gehen und zweitens der WTO die Rolle eines Beraters bescheren, der die Verhältnismäßigkeit der Mittel in internationalen Abkommen über Mindeststandards fordern kann, viel mehr aber auch nicht. Die Stärke der multilateralen Handelsordnung lag bisher in der weitgehenden Beachtung des Ursprungslandprinzips.<sup>18</sup> Jeder Schritt zur “positiven” Integration durch Ex-ante-Harmonisierung würde auch bedeuten, daß es dann eine Bedeutungsverschiebung zwischen zwei Zielen des GATT geben dürfte: weg von der Priorität der Freiheit im Handel und hin zur Nichtdiskriminierung. Kritiker des GATT können einwenden, daß sich diese Tendenz bereits vielfach abgezeichnet hat, ja sogar daß sie von Anfang an in einer merkantilistisch geprägten Ordnung durch die Betonung der Reziprozität von “Zugeständnissen” angelegt war.

## VII. Schlußfolgerungen

Die eingangs gestellte Frage, ob mit dem Ende der Uruguay-Runde auch das Ende des GATT eingeläutet wurde, kann, wenn damit das Verhältnis zwischen GATT und WTO gemeint war, verneint werden. GATT und WTO befinden sich nicht in einem Institutionenwettbewerb, der mit der Gründung der WTO auch das Ende des GATT einleiten würde. Eher sind es neue Kleider, mit denen sich das GATT und seine zahlreichen Anhänge und Erweiterungen umgeben wird, ohne dabei allerdings in so wichtigen Fragen wie Streitschlichtung und Sanktionen völlig neue Wege zu gehen. Unbestritten ist, daß die Uruguay-Runde im Gegensatz zur Tokio-Runde wichtige Wegmarken setzte, sowohl in der Reintegration der alten Ausnahmebereiche als auch in der Ausdehnung auf neue Bereiche. Ob dies allerdings angenom-

men wird, hängt von der kleinen Anzahl der bestimmenden Vertragsparteien ab. Ohne ihren Konsens im Agrarbereich hätte die Runde die zeitliche Länge von Abrüstungsverhandlungen erreichen können, ohne zu einem Ergebnis zu gelangen. Diese Parteien bestimmen auch über die Umsetzung der Maßnahmen. Verbündeten sie sich zu einer stillschweigenden Allianz für Bilateralismus, bestünde die Gefahr, daß wesentliche Teile der Uruguay-Runde Altlasten blieben.

Gefahr droht dem GATT von einer anderen Seite. Alle bislang genannten Inhalte einer neuen Runde laufen auf eine Schwächung des Ursprungslandprinzips und auf eine Ex-ante-Harmonisierung hinaus, so im Hinblick auf gemeinsame Wettbewerbs-, Umwelt-, Sozial- oder Migrationstandards. Sehr wahrscheinlich

bedeutet dies weniger Marktzugang und freien Handel und mehr Absprachen der um ihre Standards besorgten Industrieländer gegen die aufholenden Länder. Das GATT kann dem wenig entgegensetzen, wenn sich die Vertragsparteien mehrheitlich einig sind, entsprechende internationale Abkommen durchsetzen oder die von ihren Märkten abhängigen kleineren Vertragsparteien dahingehend beeinflussen, befristeten Ausnahmeregeln ("waivers") zuzustim-

men. Das GATT würde dann zum Ratgeber am Spielfeldrand degradiert, ohne dieser Entwicklung Einhalt gebieten zu können. Die Diskussion über Ursprungslandprinzip versus Ex-ante-Harmonisierung gehört daher zu den Fragen, die zugunsten des Ursprungslandprinzips beantwortet werden müssen, wenn das GATT künftig das Stigma einer ohnmächtigen Instanz (mit oder ohne WTO) verlieren möchte.

## Fußnoten

- 1 Das Abkommen versucht, den Anfängen einer extraterritorialen Anwendung verschärfter nationaler Standards auf Drittländer und deren Exporte zu wehren. Der Inhalt der "Entscheidung" sieht vor, Nahrungsmittelhilfe zu sanktionieren und in Zusammenarbeit mit Weltbank und Währungsfonds weitere GATT-verträgliche Kompensationsmaßnahmen zu beschließen.
- 2 Der eigentliche Gehalt dieser Regelung läßt sich durch eine (ironische) Parabel verdeutlichen, in der Rauchen mit Protektion gleichgesetzt wird: Auch wenn das Rauchen als gesundheitsschädlich erkannt worden ist, dürfen in einem Gemeinwesen, das das Rauchen ächten will, gleichzeitig aber Armen eine Vorzugsbehandlung angedeihen läßt, Arme weiterrauchen, solange sie noch nicht reich sind.
- 3 Zu diesen Voraussetzungen gehören, daß die Marktdurchdringung einen Wert von 3 vH in der Periode 1986–1988 unterschritten hatte, keine Exportsubventionen seit 1986 gewährt wurden, produktionsbegrenzende Maßnahmen eingesetzt wurden und Gelegenheiten für den Mindestmarktzugang gewährt wurden. Im Blair-House-Abkommen war der EU zugesagt worden, daß in ihren Zolläquivalenten eine dauerhafte zehnpromzentige Gemeinschaftspräferenz erhalten bliebe, d.h., daß ein Wertzoll in dieser Höhe auch dann bliebe, wenn der EG-interne Produzentenpreis auf das Niveau des externen Referenzpreises senkte.
- 4 "TAMS" ist die Summe aller heimischen Stützungen, berechnet als die Summe aller Stützungsmaßnahmen für Grundnahrungsmittel, der nicht auf bestimmte Produkte gerichteten Stützungsmaßnahmen sowie aller Stützungsäquivalente für Agrarprodukte.
- 5 Jede Vertragspartei kann eine einzige Maßnahme acht Jahre lang aufrechterhalten.
- 6 So soll während der ersten Stufe die jährlichen Wachstumsrate mindestens 16 vH höher sein als die Rate, die unter der früheren MFA-Restriktion vorgesehen war. In Stufe 2 (1998–2001) sollen die jährlichen Wachstumsraten um 25 vH höher sein als die Wachstumsraten der Stufe 1, und in Stufe 3 (2002–2004) sollen die Wachstumsraten um 27 vH höher sein als in Stufe 2.
- 7 Es geht um vier Arten von Dienstleistungen: (1) grenzüberschreitende Angebote, ohne daß Konsumenten und Anbieter ihren räumlichen Standort wechseln (beispielsweise Kommunikations- und Informationsdienste); (2) Dienstleistungen, bei denen sich der Konsument zum Produzenten begibt (beispielsweise Tourismus); (3) Dienstleistungen, die durch die Präsenz einer Einrichtung des Anbieters im Land des Konsumenten "exportiert" werden (beispielsweise Banken); und schließlich (4) Dienstleistungen, die durch Angehörige eines Landes in einem anderen Land angeboten werden (beispielsweise Bauleistungen oder die Dienstleistungen einer Beraterfirma).
- 8 "National treatment" bei Dienstleistungen ist etwas anders formuliert als bei Gütern. Ausländische Anbieter von Dienstleistungen sollen nicht weniger günstig behandelt werden als heimische Anbieter. Sie müssen aber dann nicht unbedingt gleich behandelt werden, wenn eine Gleichbehandlung die Wettbewerbsbedingungen der ausländischen Anbieter beeinträchtigen und damit die Verpflichtung, Marktzugang zu gewähren, unterlaufen würde. Eine solche Schlechterstellung auch bei Gleichbehandlung kann beispielsweise dann vorliegen, wenn eine ausländische Versicherung ihre Aktiva nur auf dem lokalen Markt anlegen darf. Wenn die Bestreitbarkeit von Märkten durch nicht-diskriminierende mengenmäßige Beschränkungen beeinträchtigt wird (beispielsweise durch die Begrenzung der Anzahl der Unternehmen egal welcher Herkunft in einem Markt), erstrecken sich die Verpflichtungen, Marktzugang zu gewährleisten, auch auf derartige Regulierungen, während das "national treatment"-Postulat hier ins Leere stoßen würde, weil es auf diskriminierende Regulierungen abhebt. So ist die "national treatment"-Verpflichtung keine jederzeit bindende Verpflichtung, sondern legt nur die Bedingungen fest, unter denen ein ausländischer Anbieter als Wettbewerber auftreten kann [siehe hierzu Hoekman, 1993, S. 1532 f.].
- 9 Diese Ausnahmen sollen nach fünf Jahren überprüft und nach zehn Jahren beseitigt werden.
- 10 So erwies sich das Abkommen über öffentliches Beschaffungswesen am "unattraktivsten" (lediglich zwölf Signatarstaaten Ende 1983), während immerhin 36 Staaten das Abkommen über technische Handelshemmnisse unterschrieben [Senti, 1986, S. 9 f.].
- 11 Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen zu laufenden Wechselkursen können sich andere Einteilungen von Ländern ergeben, wenn Kaufkraftparitäten berücksichtigt werden.

- 12 Zu den weiteren technischen Beschreibungen der Modelle vgl. OECD [1993, S. 33 ff.] und Nguyen et al. [1991, 1993, S. 1541 ff.].
- 13 So nehmen Nguyen et al. [1993] an, daß die NTHs im Handel mit Dienstleistungen um 40 vH gesenkt, alle Textilquoten um einen Faktor 4 erweitert, Zölle auf dem Niveau nach der Nach-Tokio-Runde gehalten und die PSEs sowie Grenzabgaben auf Agrarerzeugnisse um 30 bzw. 40 vH gesenkt werden. Diese Annahmen sind verglichen mit den Ergebnissen der Uruguay-Runde zu optimistisch für den Agrarbereich und nicht für den Dienstleistungsbereich nachvollziehbar, da im GATS keine numerischen Verpflichtungen enthalten sind. Es handelt sich also gerade bei Dienstleistungen nur um grobe Schätzungen.
- 14 Die in verschiedenen Modellen vorgestellten Ergebnisse zeigen eine Spannweite im realen Welteinkommenswachstum von 1 bis 5 vH [OECD, 1993, Table 1] nach Umsetzung aller Maßnahmen. Der Spitzenwert von 5 vH, der in der Studie von Stoeckel et al. [1990] erzielt wurde, basiert auf der Annahme, daß alle Zölle und NTHs um 50 vH gesenkt werden — eine Zielgröße, die in der Uruguay-Runde verfehlt wurde. Cum grano salis gehen beide Studien von der partiellen Liberalisierung des gesamten Welthandels um ein Drittel aus.
- 15 Würden nur die Entwicklungsländer und die sozialistischen Länder liberalisieren, entfielen über 90 vH der Wohlfahrtszuwächse auf sie.
- 16 Eine disaggregierte Analyse nach einzelnen Entwicklungsländern und Länderkategorien ist allerdings auch auf der Basis des OECD-Modells nach Goldin et al. [1993, Tabelle 3.5] möglich.
- 17 In Tabelle 1 werden diese Verluste in der Gruppe "Rest der Welt" natürlich durch die Gewinne aller anderen Entwicklungsländer überkompensiert. Sie werden aber in Goldin et al. [1993, Tabelle 3.2] für Afrika und beispielhaft für Nigeria ausgewiesen. Die Verluste für diese Ländergruppe aber sind nach der OECD-Studie im Nichtagrarbereich (dem urbanen Sektor) noch höher, weil ein erheblicher Wettbewerbsdruck auf diesen Sektor und damit auch eine reale Abwertung erwartet wird [Goldin, 1993, S. 81].
- 18 In Einzelfällen gab es allerdings auch gemeinsame Regeln wie die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen gegen Sklaverei oder die Bekämpfung von negativen Konsumentenexternalitäten (Schutz der Gesundheit und Sicherheit).

## Literaturverzeichnis

- AHMAD, Jaleel, "Prospects of Trade Liberalization between the Developed and the Developing Countries". *World Development*, Vol. 13, 1985, Nr. 9, S. 1077–1086.
- BALASSA, Bela, "The Tokyo Round and the Developing Countries". *Journal of World Trade Law*, Vol. 14, 1980, Nr. 2, S. 93–118.
- BMWI (DER BUNDESMINISTER FÜR WIRTSCHAFT), Presseerklärung zum erfolgreichen Abschluß der GATT-Verhandlungen in der Uruguay-Runde. Bonn, 16.12.1993, mimeo.
- GATT (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE), Trade Negotiations Committee, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Document MTN TNC/W/FA, Genf, 20. Dezember 1991.
- , [1993a], *International Trade and the Trading System. Report by the Director-General 1992–1993*, Genf, Juli 1993.
- , [1993b], *Focus, Newsletter*, Nr. 104, Dezember 1993.
- , [1993c], Trade Negotiations Committee, Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Document MTN/FA, 15 December 1993, mimeo.
- GOLDIN, Ian, Dominique VAN DER MENSBRUGGHE, *Trade Liberalisation: What's at Stake*. OECD Development Centre, Policy Brief Nr. 5, Paris 1992.
- , Odin KNUDSEN, Dominique VAN DER MENSBRUGGHE, *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*. OECD, Paris 1993.
- HIEMENZ, Ulrich, *Development Strategies and Foreign Aid Policies for Low Income Countries in the 1990s*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 152, August 1989.
- HOEKMAN, Bernard M., "New Issues in the Uruguay Round and Beyond". *The Economic Journal*, Vol. 103, 1993, November, S. 1528–1539.
- , Michael LEIDY, "Cascading Contingent Protection". *European Economic Review*, Vol. 36, 1992, S. 883–92.
- IMMENGA, Ulrich, "Ein Kodex für den Handelsfrieden". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.2.1994, S. 11.
- LANGHAMMER, Rolf J., *Nachsitzen in der Uruguay-Runde. Zu viele Streitpunkte — zu wenig Ergebnisse*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 170, Juli 1991.
- NGUYEN, Trien, Carlo PERRONI, Randall WIGLE, "The Value of a Uruguay Round Success". *World Economy*, Vol. 14, 1991, Nr. 4, S. 359–374.
- , —, —, "An Evaluation of the Draft Final Act of the Uruguay Round". *The Economic Journal*, Vol. 103, 1993, November, S. 1540–1549.
- NUNNENKAMP, Peter, "Handelspolitischer Kompensationsbedarf aufgrund des EG-Binnenmarktprogramms". *Die Weltwirtschaft*, 1993, H. 3, S. 338–360.

- OECD (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT), Working Party of the Trade Committee, Integration of Developing Countries into the International Trading System, Document TD/TC/WP(91)58, Paris, 28.10.1991.
- , Assessing the Effects of the Uruguay Round. Trade Policy Issues, Nr. 2, Paris 1993.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich, "Trade Policy as a Constitutional Problem. On the 'Domestic Policy Functions' of International Trade Rules". *Aussenwirtschaft*, Vol. 41, 1986, S. 405–439.
- RAYNER, A.J., K.A. INGERSENT, Robert C. HINE, "Agriculture in the Uruguay Round: An Assessment". *The Economic Journal*, Vol. 103, November 1993, S. 1513–1527.
- SCHRADER, Jörg-Volker, EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 217, Oktober 1993.
- 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.
- TUMLIR, Jan, Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1985.