

- 1 Vgl. dazu bereits Rauschnig, Das Ende des Treuhandsystems der Vereinten Nationen durch die Staatswerdung der ihm unterstellten Gebiete, JIR Bd. 12(1965), S.158ff. Zum folgenden auch Rauschnig, United Nations Trusteeship System, in: EPIL 5 (1983), S.369ff.
- 2 Vgl. dazu Brink, Non-Self-Governing Territories, in: EPIL 10(1987), S.316.
- 3 Vgl. Rauschnig, Strategic Areas, in: EPIL 5(1983), S.258ff.; Erstad, International Law and Dependent Territories: The Case of Micronesia, in: Temple Law Quarterly 50(1976), S.58ff.(73). Zur Geschichte des Treuhandgebiets vgl. Rauschnig, Pacific Islands, EPIL 12(1991), S.272ff.; van Dorn, The Compact of Free Association: An End to the Trust Territory of the Pacific Islands, in: Boston University International Law Journal 5(1987), S.213ff.
- 4 Dazu näher Slocum, The Last Trusteeship: Palau's Struggle for Self-Determination Under the United Nations International Trusteeship System, in: Boston College Third World Law Journal 10(1990), S.165ff.(169); Clark, Self-Determination and Free Association. Should the United States Terminate the Pacific Island Trust?, in: Harvard International Law Journal 21(1980), S.1ff.(4).
- 5 Vgl. McKibben, The Political Relationship Between the United States and Pacific Islands Entities: The Path to Self-Government in the Northern Mariana Islands, Palau, and Guam, in: Harvard International Law Journal 31(1990), S.159ff.(269).
- 6 Seine Akte unterlagen der Vetogewalt des von den USA eingesetzten Hochkommissars.
- 7 Vgl. McHenry, Micronesia: Trust Betrayed, 1975, S.42ff., 130ff.; Erstad (Anm.3), S.83ff.(87f.).
- 8 Siehe bei Armstrong, Strategic Underpinnings of the Legal Regime of Free Association: The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia, in: Brooklyn Journal of International Law 7(1981), S.179ff.(188); Clark (Anm.4), S.81.
- 9 Siehe bei Clark (Anm.4), S.80.
- 10 Die Präzedenzfälle betreffen die Großbritannien unterstellten Teile des Treuhandgebiets Kamerun, von denen sich eines Nigeria anschloß, sowie Rwanda und Burundi, die aus dem einheitlichen Treuhandgebiet Ruanda-Urundi entstanden.
- 11 Ein geographisches Gegenstück 'Südliche Marianen' existiert nicht, vielmehr schafft diese Bezeichnung die Abgrenzung zu Guam, das Teil der Marianengruppe, aber nicht des Treuhandgebiets Pazifikinseln ist und seit Ende des vorigen Jahrhunderts in besonderen Beziehungen zu den USA steht.
- 12 Vgl. dazu Clark (Anm.4), S.9ff. Der 'Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Mariana Islands in Political Union with the United States of America' ist veröffentlicht als US-Publ. L. No.94-241, 90 Stat.263, abgedruckt unter Title 48 para.1681 des United States Code.
- 13 Vgl. Clark (Anm.4), S.12; McHenry (Anm.7), S.134. Die Hilo-Prinzipien sind abgedruckt bei van Dorn (Anm.3).
- 14 Vgl. Armstrong (Anm.8), S.188.
- 15 Vgl. Rauschnig, Pacific Islands, EPIL 12(1991), S.272ff.
- 16 Vgl. ausführlich Slocum (Anm.4), S.177ff., sowie Armstrong (Anm.8), S.487f.
- 17 Die 1980 paraphierte Fassung des 'Compact of Free Association', die allen drei Assoziierungsabkommen zugrundeliegt, ist abgedruckt in: Brooklyn Journal of International Law 7(1981), S.283ff. Die Endfassungen der 'Compacts' sind veröffentlicht als US-Publ. L. No.99-239, 99 Stat.1770 (Marshallinseln und Föderierte Staaten von Mikronesien) und Publ. L. No.99-658, 100 Stat.3672 (Palau), abgedruckt unter Title 48 para.1681 des United States Code. Zu den Vereinbarungen über Spezialmaterien vgl. Armstrong, The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia (1980-1984), in: American Journal of International Law 78(1984), S.484ff.(488ff.).
- 18 Armstrong (Anm.8), S.191.
- 19 Siehe etwa VN 2/1985 S.47 und VN 5/1986 S.176. Zur Haltung der Sowjetunion vgl. auch Goy, Le Dernier Territoire Sous Tutelle: Les Iles du Pacifique, in: Annuaire Français de Droit International 34(1988), S.454ff., und Clark (Anm.4), S.70, 79.
- 20 Vgl. bei Slocum (Anm.4), S.189ff.; Goy (Anm.19), S.472; de Zayas, United States: Dependent Territories, in: EPIL 12(1991), S.388ff.(390).
- 21 Slocum (Anm.4), S.188ff.
- 22 Ausführlich Macdonald, Termination of the Strategic Trusteeship: Free Association, the United Nations and International Law, in: Brooklyn Journal of International Law 7(1981), S.235ff.(258ff.).
- 23 Vgl. die bei Slocum (Anm.4), S.188, zitierte Äußerung des amerikanischen Botschafters Warren Austin aus dem Jahre 1947.
- 24 ICJ Reports 1950, S.128ff.
- 25 Armstrong (Anm.8), S.232f.; Goy (Anm.19), S.471ff.; MacDonald (Anm.22), S.263; vgl. dagegen van Dorn (Anm.3), S.215f.; Rauschnig (Anm.15), S.273ff., und de Zayas (Anm.20), S.390f.
- 26 Vgl. das Wortprotokoll der Sitzung des Sicherheitsrats v.22.12.1990, UN Doc. S/PV.2972. Die einzige Gegenstimme zur Resolution 683(1990) kam von Kuba, einem nichtständigen Mitglied des Rates.
- 27 Presidential Proclamation No.5564 v.3.11.1986, 51.Federal Register 40, S.399, vgl. dazu Slocum (Anm.4), S.190.
- 28 Zu dieser Frage vor dem Hintergrund der Völkerrechtsentwicklung, die entkolonisierten Gebieten weitgehende Freiheiten zur Anerkennung vertraglicher Bindungen eingeräumt hat, vgl. Armstrong (Anm.8), S.199f.; Macdonald (Anm.22), S.249ff.
- 29 Section 211, 221 und 251 der 'Compacts', vgl. dazu Clark (Anm.4), S.25, und Armstrong (Anm.8), S.214ff. Eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts der Abkommen findet sich bei Goy (Anm.19), S.464f.
- 30 Vgl. näher bei Clark (Anm.4), S.10. – Auf Grund der mangelnden Staatsqualität der Nördlichen Marianen wurde von einer Aufnahme unter 'Sonstige Staaten' der in dieser Zeitschrift jeweils zu Jahrgangsbeginn veröffentlichten Staatenliste (VN 1/1991 S.38) abgesehen.
- 31 de Zayas (Anm.20), S.391.
- 32 So hinsichtlich der Sicherheits- und Verteidigungsgewalt der Vereinigten Staaten, Art.V der 'Compacts'.
- 33 Vgl. dazu de Zayas (Anm.20), S.394; Pastor, The international debate on Puerto Rico: the costs of being an agenda-taker, in: International Organization 38(1984), S.575ff.
- 34 Dazu und zum folgenden vgl. Kunig, Entkolonisierung, in: Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2.Aufl., 1991, S.103ff.; Clark (Anm.4), S.41ff.; Macdonald (Anm.22), S.240ff.
- 35 Texte der Resolutionen 1514(XV) (Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker): VN 5-6/1985 S.172 und VN 4/1962 S.117, 1541(XV) (Grundsätze für die Feststellung, ob für Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Übermittlung von Auskünften gemäß Artikel 73(e) der Charta besteht): VN 3/1962 S.94, 2625(XXV) (Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen): VN 4/1978 S.138ff. Den 30.Jahrestag der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker hat die letzte Generalversammlung der Vereinten Nationen mit einer Gedenkplenarysitzung am 10.10.1990 begangen; sie fiel in das erste Jahr der (freilich kaum beachteten) Dekade zur endgültigen Abschaffung des Kolonialismus, die 1988 in Resolution 43/47 proklamiert worden war. Hinsichtlich der Entkolonisierungsleistung der UN sei im übrigen verwiesen auf Nuscheler, Die Entkolonisierungsbilanz der Vereinten Nationen. Ein skeptisches Nachwort, VN 6/1981 S.195ff., und El-Ayouty, Der historische Imperativ der Entkolonisierung, VN 5-6/1985, S.170ff.
- 36 Vgl. näher Clark (Anm.4), S.51ff.; Macdonald (Anm.22), S.241ff.
- 37 Vgl. Clark (Anm.4), S.73f.
- 38 Wie die anderen abhängigen Gebiete der Vereinigten Staaten entsenden die Marianen einen Delegierten in den Kongreß, der Stimmrecht nur in den Ausschüssen, nicht jedoch im Plenum hat. Vgl. de Zayas (Anm.20), S.388, und Clark (Anm.4), S.76, 78.
- 39 Vgl. Rauschnig 1983 (Anm.1), S.369ff.(376).
- 40 Brief des Gouverneurs der Nördlichen Marianen, de Leon Guerrero, v.20.12.1990 an den Präsidenten des Sicherheitsrats, UN Doc. S/22034 v.21.12.1990.
- 41 Vgl. ausführlich McKibben (Anm.5), S.280ff., sowie den in Anm.40 zitierten Brief des nordmarianischen Gouverneurs.

Die Uruguay-Runde im Zeitverzug

Testfall für eine verstärkt marktwirtschaftliche Welthandelsordnung

ROLAND WARTENWEILER

Im Rahmen des Internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), einer autonomen Organisation im Verband der Vereinten Nationen, einigten sich die Handelsminister der Vertragsparteien im September 1986 auf eine neue Handelsrunde. Ein einvernehmlicher Abschluß, der nach mehrjährigen Verhandlungen für Ende 1990 geplant gewesen war, kam noch nicht zustande. Der Autor knüpft mit der folgenden Untersuchung an seinen im Vorfeld der 8. Welthandelsrunde in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag (Die Welthandelsordnung im Spiegel des Protektionismus. Pragmatismus statt konzeptioneller Weitsicht, VN 1/1986 S.14ff.) an.

Die heutige Herausforderung an die Welthandelsordnung leitet sich hauptsächlich aus der Beschleunigung der wirtschaftlichen Struktur Anpassungsprozesse ab. Diese Realität erfordert zu ihrer erfolgreichen Bewältigung substantielle Kräfte. Für viele Länder ist dies der Anlaß, um die Rollen des Staates und der Privatwirtschaft aus kurz-, mittel- und langfristiger Sicht neu zu definieren. Obwohl fortlaufend Fortschritte im Abbau und in der Beseitigung wachstumsverzögernder Verzerrungen und Rigiditäten über die Verstärkung flexiblerer Wirtschaftsstrukturen erzielt werden, bleibt noch viel zu tun. Dies um so mehr, als es immer wieder zu Rückfällen kommt, bestimmte

Wirtschaftssegmente gezielt abgeschirmt werden und die eingeleiteten Korrekturen oft mit der Dynamik der wirtschaftlichen Evolution nicht Schritt halten.

Zwar bezweifelt heute kaum jemand mehr ernsthaft die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Theorien, doch stößt sich deren Umsetzung in die wirtschaftspolitische Praxis noch allzu oft an kaum überwindbaren Hindernissen. Kurzsichtige nationale oder Partikularinteressen, die zuweilen mit Argumenten des Existenz- oder Staatsschutzes verbrämt werden, führen zu einem hohlen Pragmatismus statt zu konzeptioneller Weitsicht. Diese Erfahrung prägt auch den Gang der 8. Welthandelsrunde, die im Herbst 1986 im uruguayischen Badeort Punta del Este als Uruguay-Runde lanciert worden ist und im Dezember 1990 in Brüssel hätte abgeschlossen werden sollen. Wegen Meinungsunterschieden, vor allem zwischen den größeren Welthandelspartnern, ist freilich dieses Ziel nicht erreicht worden. Jetzt müssen die Verhandlungen der Uruguay-Runde mühsam wieder angekurbelt werden, so daß eine Beendigung der laufenden Arbeiten zur Schaffung einer neuen umfassenderen Welthandelsordnung vor Ende 1991 kaum zu erwarten ist.

Die Uruguay-Runde ist damit in Zeitverzug geraten. Obwohl sie und ihre allfälligen Ergebnisse zweifellos im Brennpunkt des allgemeinen Interesses stehen und als konkreter Testfall für eine vermehrt marktwirtschaftliche Welthandelsordnung gelten können, sind auch ihre Verhandlungen in ein weiteres weltwirtschaftspolitisches Umfeld eingebettet. Es wird vielleicht besonders treffend anhand der Erkenntnisse zweier internationaler Wirtschaftskonferenzen, die in den vergangenen fünf Jahren durchgeführt worden sind, ausgeleuchtet. Es handelt sich dabei um die VII. Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD VII) in Genf im Sommer 1987 und um die Bonner Wirtschaftstagung im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Frühjahr 1990. Als Augenblicksbilder stehen beide stellvertretend für wirtschaftspolitische Evolutionsprozesse, die sich mit noch viel wirklichkeitsnäherer Virulenz in der nun verlängerten 8. Welthandelsrunde wiederfinden.

Die Genfer Plattform der UNCTAD VII

Das in Genf von der UNCTAD VII verabschiedete Strategiepapier, die Schlußakte (Text: UN Publ. E.88 II.D.1, S6ff.), enthält inhaltlich im wesentlichen zwei entscheidende Feststellungen: Abkehr von einer verfehlten Polarisierung zwischen Ländern unterschiedlichen Entwicklungsstandes und wiedererwachtes Vertrauen in die marktwirtschaftlichen Lenkungs-kräfte. Im Zuge zunehmender internationaler Wirtschaftsverflechtungen erhielt damit der Nord-Süd-Dialog eine neue Dimension. Bisher strebten die Länder auf der südlichen Halbkugel des Globus ein Maximum an Hilfe in allen Wirtschafts-bereichen an, ohne sich gleichzeitig zu eigenen Anstrengungen zu verpflichten. Nun wurde nüchtern festgeschrieben, daß der länderbezogene Stand der wirtschaftlichen Entwicklung derart heterogen und die wirtschaftspolitischen Interdependenzen derart groß geworden sind, daß jeder Weltwirtschaftspartner nach Maßgabe seiner Möglichkeiten einen angemessenen Beitrag zum Wohlstand der Weltgemeinschaft leisten muß. Der auf multilateraler Ebene erkennbare Trend zu mehr Rationalität in der Gestaltung weltwirtschaftlicher Nord-Süd-Beziehungen bestätigte sich.

Die Genfer Plattform vermittelt gleichzeitig eine liberale wirtschaftspolitische Zielvorgabe, wie sie bis dahin in dieser thematisch umfassenden und trotzdem recht konzisen Form in der UNCTAD nie formuliert worden ist. Der ordnungspolitische Stimmungswandel führt vom ehemaligen Glauben der UNCTAD an die ›Verwaltungsfähigkeit‹ von Volkswirtschaften weg zu einem größeren Vertrauen in die Lenkungs-kräfte des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs, des weltwirtschaftlich wichtigsten Wachstumsmotors. Freilich wird ebenso nicht ver-

kannt, daß der marktwirtschaftlichen Philosophie im nationalstaatlichen Denken der heutigen Welt politische und soziale Grenzen gesetzt sind. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß in den letzten Jahren neben den marktwirtschaftlich orientierten Industriestaaten eine zunehmende Zahl von Ländern der Dritten Welt dem vernünftigen Zeitrend nach mehr Liberalismus in der Binnen- und Außenwirtschaftspolitik mit konkreten Taten gefolgt ist. Mit solchen Rezepten haben einige ›Entwicklungsländer‹ wie zum Beispiel Taiwan, Hongkong oder Südkorea sogenannte Industriestaaten wie etwa Irland, Portugal oder Griechenland wirtschaftlich überholt und inzwischen bereits deutlich hinter sich gelassen.

Zerfall zentralgelenkter Planwirtschaftsmechanismen

Die Bonner KSZE-Wirtschaftskonferenz fand im Frühjahr 1990 mitten in einer Periode eines zunehmend rascheren Zerfalls der zentralgelenkten Planwirtschaftsmechanismen in Osteuropa statt. Die Veranstaltung setzte in dieser unruhigen Übergangsphase zwar keine Signale, begleitete aber die konkrete wirtschaftspolitische Entwicklung in Europa mit viel Verbalismus und mit einem langfädigen Schlußdokument (Text: Bulletin, Nr.46, Bonn, 19.4.1990) in die Zukunft. Es ist geprägt vom gesamteuropäischen Aufbruch zu marktwirtschaftlichen Prinzipien und dem indirekten Eingeständnis, daß die marxistische Wirtschaftsphilosophie längerfristig zu Rückständigkeit und der wirtschaftliche Staatsdirigismus sich selbst in eine Existenzkrise führt. Ein theoretisches ›Konkurrenzmodell‹ zum Wirtschaftsliberalismus erlitt damit anerkannterweise in der Praxis Schiffbruch und mußte als denkbare Alternative zur Gestaltung weltwirtschaftlicher Beziehungsnetze wohl endgültig beiseite gelegt werden. Diese in Bonn erst in schwammiger Form angedeutete Feststellung hat die jüngste Entwicklung mit aller Deutlichkeit bestätigt.

Die KSZE-Tagung war aber ebenso geprägt vom Gebaren der Europäischen Gemeinschaften (EG) auf einen wirtschaftspolitischen Führungsanspruch auf europäischer und globaler Ebene. Das Verhalten, das sich in einer Demonstration der wirtschaftlichen Macht ausdrückte, war und ist teilweise eine Folge der vielfältigen natürlichen Kompetenzspannungen zwischen der Brüsseler Kommission als Exekutivorgan und dem EG-Ministerrat als eigentlichem Entscheidungsträger für gemeinschaftliche Angelegenheiten. Diese interne Integrationsproblematik führt zu einer gewissen Halsstarrigkeit gegen außen, was oft unter dem Begriff einer ›Festung EG‹ zusammengefaßt wird. Sie ist das Ergebnis der offensichtlichen Unfähigkeit der EG, die föderal ausgerichtete innere Entscheidungsstruktur über die als Machtzentrum organisierte Brüsseler Kommission sachgerecht im internationalen Maßstab echter Multilateralität einzubetten. Mit anderen Worten will die EG nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch in Osteuropa auf dem internationalen Parkett eine Position einnehmen, zu der sie wohl die wirtschaftliche Potenz, aber keine genügend gereifte und abgeklärte politische und demokratische Legitimität besitzt.

Das verstärkte EG-Selbstbewußtsein hat im Konzert multilateraler Handelsverhandlungen seine besondere Bedeutung, weil es an Gegenkräften mangelt. Japan als etablierte Wirtschaftsmacht im pazifischen Raum fällt für eine solche Rolle aus, weil es sich traditionell einer asiatischen Zurückhaltung befleißigt, international gezielt ein niedriges Profil pflegt und ohnehin weitgehend eine Reaktionspolitik betreibt. Die Interessengemeinschaft kleinerer Länder, die sich in der Vorbereitungsphase der 8. Welthandelsrunde bildete, ist wieder auseinandergefallen. Diese Gruppe, die einige Dutzend kleinerer Länder quer über den Globus zu einer lockeren Einheit zusammenfaßte, formte sich damals ad hoc mit dem gemeinsamen Ziel, die Multilateralität der handelspolitischen Verhaltensordnung zu verteidigen und gleichzeitig die Aufnahmefähigkeit der drei größten Weltwirtschaftsmärkte so offen wie möglich zu halten. Sie trat ehemals als ›Machtpotential der großen

Zahl in Erscheinung, ist aber heute nicht mehr existent. So verbleiben als Gegenpol zur EG eigentlich nur die Vereinigten Staaten, die im Zuge der unbruchbedingten Schwäche der Sowjetunion ihr herausragendes politisches und militärisches Gewicht gerade jüngst in der Golfkrise bewiesen haben. Auf wirtschaftspolitischem Gebiet stößt freilich Washingtons Kampf für einen freien Welthandel, für eine Stärkung der liberalen Bollwerkfunktion des GATT und damit für die Uruguay-Runde auf zum Teil sicherlich berechtigtes Mißtrauen. Die Anstrengungen wirken nämlich insofern eingeschränkt glaubwürdig, als sie allzu oft konzeptionslose wirtschaftliche Tagespolitik vor dem Hintergrund offensichtlicher nationaler Interessenpolitik und eines kurzlebigen Kongreßlobbyismus widerspiegeln.

Anspruchsvolle Herausforderung

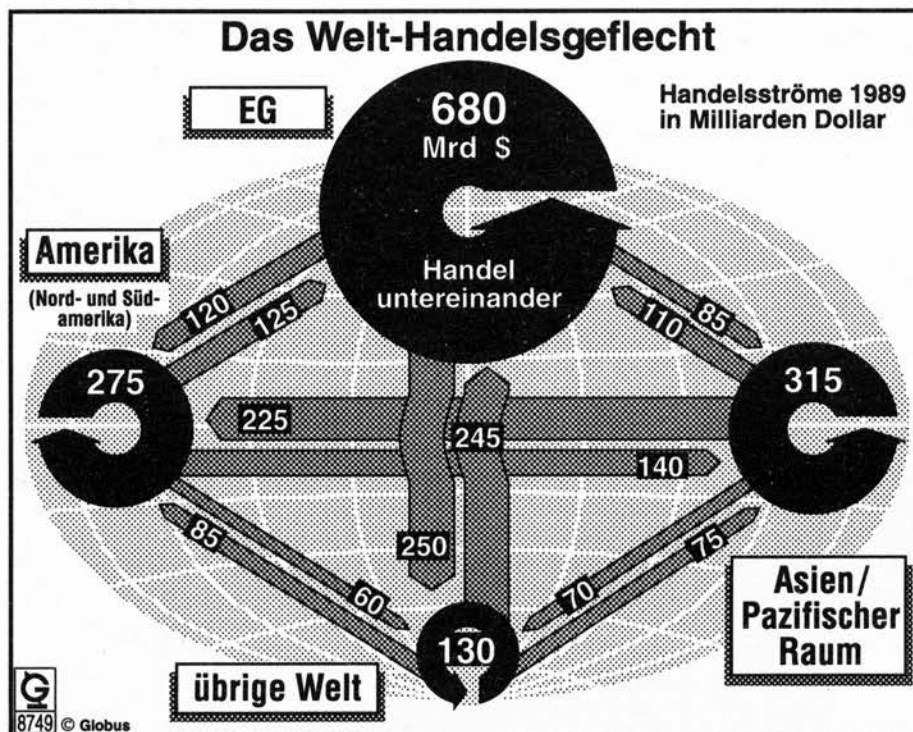
Die Existenz dieses machtpolitischen Bipolarismus EG-USA in weltwirtschaftspolitischen Verhandlungen hat konkrete Auswirkungen auf den Gang der Uruguay-Runde. Die beiden Weltwirtschaftsmächte stehen zwar sachlich berechtigt im Mittelpunkt des Seilziehens, erweisen sich jedoch als außerstande, als eigentliche Zugpferde der 8. Welthandelsrunde zu wirken. Das Fehlen von Triebkräften, die nicht an inneren Widersprüchen zerrieben werden, führte fast zwangsläufig zum Unvermögen, die Uruguay-Runde fristgerecht in der vorgegebenen vierjährigen Verhandlungsperiode abzuschließen. Zwar blieb aus ordnungspolitischer Sicht die Marktwirtschaftsphilosophie weltweit im Aufwind, doch fehlten ihr durchsetzungskräftige Protagonisten, welche die anspruchsvolle Herausforderung zielgerecht aufgriffen. Dieses Manko ist bis heute nicht behoben und wirkt hemmend auf eine fortschrittsgerichtete Wiederbelebung der Verhandlungen der Uruguay-Runde nach dem Debakel des Brüsseler Ministertreffens Anfang Dezember 1990.

Gerechterweise ist dabei einzuräumen, daß mit der 8. Welthandelsrunde eine Aufgabe in Angriff genommen worden ist, die sämtliche bisherigen weltwirtschaftspolitischen Vorhaben auf multilateraler Ebene an Umfang und allfälliger Wirkungstiefe sprengt. Die Uruguay-Runde mit ihrem hinreichend präzisen und liberal orientierten Pflichtenheft greift mit ihrem bearbeiteten Themenkatalog weit über die traditionelle Han-

delspolitik, bei der Zolltarife und mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs im Mittelpunkt standen, hinaus. Die Verhandlungen konzentrieren sich auf die Fortschreibung und Anpassung einer grundsätzlich liberalen Außenwirtschaftsordnung mit ihrer binnenwirtschaftlichen Abstützung und Flankierung – also auf nichts anderes als auf die Skizze eines Grundkonzepts einer künftigen, weltweit gültigen Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung. Die Welthandelsgemeinschaft arbeitet in der Uruguay-Runde daran, das einsatzfähige Ordnungssystem schlechthin zu überprüfen und nach Bedarf neue Instrumente einzubauen.

Das GATT mit seinen Vertragsverpflichtungen und seinem weiten, in der Uruguay-Runde noch zu definierenden Wirkungsfeld dient diesem Vorhaben als Vehikel. Es hat sich nämlich in den nun über vierjährigen Verhandlungen gezeigt, daß der bestehende Verhaltensrahmen zu eng ist und hinter der tatsächlichen Entwicklung zurückhängt. Er bedarf aus diesem Grund einer tiefgreifenden Revision. In der Tokyo-Runde war die Chance zur rechtzeitigen Remedur einer bereits angeschlagenen GATT-Ordnung verpaßt worden. Systemimmanente Grundsatzprobleme wurden vielmehr mit einer Verstärkung von Fehlentwicklungen der Vergangenheit mit pragmatischer Unbekümmertheit akzentuiert. Als Stichworte genügen hier der kurze Hinweis auf die Aushöhlung des GATT-Prinzips der Meistbegünstigung durch eine unqualifizierte Sonderbehandlung der Länder der Dritten Welt oder die welthandelspolitisch unausgegrenzte Präferenzierung von Zollunionen und Freihandelszonen.

Die Berücksichtigung von für das GATT-System neuen Verhandlungsbereichen in der 8. Welthandelsrunde belegt einen weiteren Mangel aus der Vergangenheit. Die isolierte vertragsrechtliche Erfassung des weltweiten Warenverkehrs bedarf im Zuge einer zunehmenden weltwirtschaftlichen Vernetzung einer Ergänzung und Abrundung durch vergleichbare multilaterale Rechtsbindungen in anderen außenwirtschaftlich relevanten Aktivitäten. Während im monetären Bereich die Zuständigkeit der Bretton-Woods-Institute (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) unbestritten ist, zeigen sich beim grenzüberschreitenden Transfer von Arbeitsleistung und Wissen Lücken. Zwar gibt es einige weltweite Sektoralorganisationen und -organe (zum Beispiel die Linienschiffahrtskonferenz oder die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation



Eine zunehmende Gewichtsverlagerung läßt sich im Welthandel beobachten; die EG ist dabei das mit Abstand größte Schwergewicht. Der Handel der 12 EG-Mitgliedsländer untereinander erreichte 1989 einen Wert von 680 Mrd US-Dollar und damit rund 60 vH der gesamten EG-Exporte. In den beiden anderen wichtigen Handelszentren der Welt – im amerikanischen Handelsraum mit den USA als Kernland und im asiatisch-pazifischen mit Japan als Schwerpunkt – ist der Handel der Beteiligten untereinander nicht einmal halb so intensiv wie in Europa. Handelsströme verschiedener Stärke verbinden die Handelsräume miteinander. Das Schaubild zeigt, daß der Handel über den Pazifik, also zwischen den beiden Amerikas und dem asiatisch/pazifischen Raum, beträchtlich stärker ist als der Handel über den Atlantik, also zwischen der EG und den beiden Amerikas. Fachleute meinen, daß der Pazifik in Zukunft noch sehr viel mehr zu einem Ozean wird, der die dynamischsten und vielversprechendsten Wirtschaftsregionen der Welt miteinander verbindet. Der Handel über den Atlantik, zwischen der neuen und der alten Welt, wird da nicht mithalten können.

(ICAO) oder die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)) mit eigenen Durchsetzungsinstrumenten, doch fehlen die festigenden Querstreben an diesem multilateralen Konstruktionswerk. All dieser Themenkomplexe nimmt sich die Uruguay-Runde an. Dabei ist weiterhin die Frage offen, ob allfällige Ergebnisse in Dossiers wie dem grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel oder den industriellen Eigentumsrechten tatsächlich in das GATT-System einzubeziehen oder ob Verlagerungen von solchen Ergebnissen auf Parallelorgane vorzuziehen sind. Angesichts der vermuteten Schwerfälligkeit in der Handhabung eines themenumfassend erweiterten GATT-Instrumentariums wäre es wohl vorzuziehen, mögliche neue multilaterale Verhaltensgrundsätze im grenzüberschreitenden Transfer von Arbeits- und Wissensleistungen jeweils in eine geordnete Eigenständigkeit einzubringen.

Opportunität einer Gesamtlösung

In ihrem ordnungspolitischen Fundus setzt die Uruguay-Runde grundsätzlich auf die wachstumspolitische Überlegenheit des liberalen Ansatzes, also auf die Gewährleistung möglichst offener Märkte. Die einschlägige Theorie besagt nämlich, daß Wachstum und Wohlstand eng mit einer effizienten internationalen Arbeitsteilung und aktiven Außenwirtschaftsbeziehungen verbunden sind. Als logischer Schluß ergibt sich damit, daß langfristig eine möglichst liberale Welthandelsordnung allen Ländern nützt, weil offenere und wettbewerbsintensivere Märkte letztlich zu einem regeren internationalen Warenaustausch führen. In der 8. Welthandelsrunde wird dieses Ziel angestrebt über eine Verbesserung des Marktzugangs durch den Abbau traditioneller Handelshemmnisse, über die normative Stärkung und Erweiterung der multilateralen Ordnung mit der Festlegung einer effektiven und durchsetzbaren Disziplin sowie über die Steigerung der Reaktionsfähigkeit des liberalen Regelsystems auf das sich wandelnde weltwirtschaftliche Umfeld. Diese Verhandlungstriologie hat nur einen außenwirtschaftspolitischen Sinn, wenn sie auf einem einigermaßen soliden Fundament ruht. Das spricht für die Opportunität einer Gesamtlösung, in der alle Verhandlungspartner ihre originären Eigeninteressen in irgendeiner Form wiederfinden.

Die Zahl der Mitglieder der Uruguay-Runde ist inzwischen auf nicht weniger als 108 Länder unterschiedlichsten Entwicklungsstandes gestiegen. Die offensichtliche Verzahnung verschiedenster wirtschaftlicher Interessen läßt ahnen, daß Teillösungen nicht mehr denkbar sind, sondern zwingend ein ausgewogenes Gesamtpaket geschnürt werden muß. Der umfangreiche Themenkatalog der 8. Welthandelsrunde, wie er aus der Zusammenstellung 'Umriss eines Gesamtpakets der Uruguay-Runde' hervorgeht, läßt sich zur Vereinfachung der verhandlungspolitischen Beziehungskräfte in vier zentrale Problemkreise, die sogenannten Essentials, aufgliedern:

- substantielle und progressive Liberalisierung im Agrarhandel über marktgerechtere nationale Landwirtschaftspolitiken und über eine sukzessive Öffnung der Agrarmärkte;
 - Stärkung der GATT-Regeln, insbesondere über eine Neuinterpretation der Schutzklausel (GATT-Artikel XIX) zur Ausmerzung bilateraler Grauzonenmaßnahmen sowie über marktconformere Regeln in der Subventions- und Anti-Dumping-Politik;
 - Verbesserung des Marktzugangs im Warenverkehr durch einen weiteren Abbau tarifärer und quantitativer Handelshemmnisse. Hier hat der stufenweisen Abbau des Sektoralprotektionismus im Textil- und Bekleidungshandel, wie er seit Jahrzehnten im Rahmen des Multifaserabkommens (MFA) betrieben wird, für die Länder der Dritten Welt eine sinnträchtige Bedeutung;
 - Erstellen eines neuen multilateralen Regelwerks für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, um die heute auf multilateraler Ebene bestehende Lücke auszufüllen.
- Aus diesem gerafften Interessenspektrum lassen sich für einen nach wie vor anvisierten Abschluß der Uruguay-Runde denk-

Umriss eines Gesamtpakets der Uruguay-Runde

Warenhandel

1. Protokoll über einen konsolidierten Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse auf industrielle und gewerbliche Waren sowie auf Rohstoffe und tropische Erzeugnisse;
2. Vereinbarung über Ursprungsregeln;
3. Regelung für das Wareninspektionswesen;
4. Änderung von Kodizes der 7. Welthandelsrunde (Tokyo-Runde) über die Subventions- und Anti-Dumping-Politik, die technischen Handelsbeschränkungen, die Einfuhrlizenzen, die Zollwertberechnung und das öffentliche Beschaffungswesen;
5. Liberalisierung und Regelsystem im Agrarhandel;
6. Übergangsregeln zur Auflösung des Multifaserabkommens (MFA);
7. Revision oder Neuinterpretation von GATT-Artikeln über die Schutzklausel, die Zollunionen und Freihandelszonen, die Staatsunternehmen, die Zollgebühren und anderen Abgaben, die Ausnahmeermächtigungen ('waiver'), über die Nicht-Anwendung der GATT-Akte in besonderen Fällen sowie über die Änderung von Zolltarifkonzessionen;
8. Realisierung eines effizienteren GATT-Streitschlichtungsverfahrens;
9. Verbesserung der Funktionsweise des GATT-Systems, unter anderem über eine Aktualisierung der Überwachungs- und Entscheidungsmechanismen sowie über eine vermehrte ministerielle Beteiligung;
10. Vereinbarung über handelswirksame Investitionspolitiken;
11. Regelung handelsbezogener Aspekte der industriellen Eigentumsrechte einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen;

Handel mit Dienstleistungen

12. Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen mit sektoralen Anhängen über das maritime Transportwesen, die Binnengewässertransporte, den Straßenverkehr, die Luftfahrt, das Telekommunikationswesen, die Wanderarbeitnehmer, den Audio-Video-Sektor und die Finanzdienste.

Im Anhang des Verhandlungspakets geht es um die Grundelemente einer multilateralen Handelsorganisation.

bare Schnittstellen zu möglichen Kompromissen ableiten. Auch nach dem Brüsseler Mißerfolg wird sich das Kräftemesen in der konkreten Verhandlungspraxis weiterhin auf ein wechselseitiges Geben und Nehmen in diesen vier Bereichen konzentrieren; dies wird im Englischen so bildhaft mit 'trade-offs' umschrieben. Auf eine sukzessive Öffnung der Agrarmärkte setzen vor allem die traditionellen Exportländer für Landwirtschaftserzeugnisse, die in der sogenannten Cairns-Gruppe locker zusammengefaßt sind, und die Vereinigten Staaten; in anderen Bereichen sind sie dagegen eher weniger konzessionsfreudig und oft ausgesprochen zurückhaltend. Die EG tut sich ihrerseits agrarpolitisch außerordentlich schwer, möchte aber im Handel mit Dienstleistungsrechten – und bei den industriellen Eigentumsrechten – bessere multilaterale Verhaltensregeln erreichen. Viele Staaten der Dritten Welt und kleinere Industrieländer erwarten von der 8. Welthandelsrunde grundsätzlich einen verbesserten Zugang zu aufnahmefähigen Auslandsmärkten und griffigere GATT-Regeln, um damit das Machtdiktat der wirtschaftlichen Großmächte multilateral einzubinden. Diese letztere Gemeinschaft von Zweckinteressen spaltet sich freilich wieder, wenn es um eine agrarwirtschaftliche Liberalisierung oder um dienstleistungs- und patentpolitische Regelungen geht.

Zwei zukunftsgerichtete Wege

Trotz aller negativer Aspekte, die der durch mangelnde Konsensbereitschaft erzwungenen Verlängerung der Uruguay-Runde anhaften, bleibt die in über vier Jahren erarbeitete, freilich

unvollendete Substanz des anvisierten Gesamtpakets erhalten. Ein fristgerechter Abschluß um jeden Preis konnte und kann nicht Ziel einer 8. Welthandelsrunde sein, die ihren ursprünglichen Anforderungen gerecht werden will. Vielleicht brauchten die weiter laufenden Handelsverhandlungen ein solches, hoffentlich heilsames Ereignis wie in Brüssel und eine Bedenkpause, um über die Rückbesinnung auf die Prämissen weltwirtschaftspolitischer Vernunft neue Kräfte freizumachen. Offensichtlich war die Weltgemeinschaft zu jenem Zeitpunkt einfach noch nicht reif genug, um den zusätzlichen, grundsätzlich geforderten marktwirtschaftlicheren Elan zu entwickeln. Freilich ist gleichzeitig warnend festzuhalten, daß nach wie vor da und dort Bestrebungen nicht fehlen, mit einem politisch motivierten Kuhhandel ein sich abzeichnendes marktwirtschaftlich gesundes Ordnungssystem zu unterlaufen. Auffallend sind solche Versuche vor allem im Agrarhandel, wo mit der Augenwischerei von Prozentzahlen die mangelnde Bereitschaft verdeckt werden soll, zielkonforme Regeln auszuarbeiten. Fragwürdiges – weil mit einem handelspolitischen und rechtlichen Selbstbedienungsladen vergleichbar – zeichnet sich auch bei der Behandlung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs und der handelsbezogenen Aspekte der industriellen Eigentumsrechte ab.

Leider sind es gerade die beiden größten Weltwirtschaftsmächte, die tendenziell zu solchen ideologischen Sündenfällen neigen. Das oft erratische und nur beschränkt sachlich fundierte Verhandlungsgebaren der Vereinigten Staaten zeugte nämlich keineswegs immer von marktwirtschaftlicher Konsequenz. Im bisherigen Verhandlungsverlauf vollzog Washington zu oft in wichtigen Substanzfragen Kehrtwendungen oder durchbrach die grundsätzlich liberale Ausrichtung der amerikanischen Wirtschaftspolitik mit Schutzbegehren einseitiger Partikularinteressen. Daß sich ferner die EG mit ihrer internen entscheidungspolitischen Schwerfälligkeit als Impulsgeber zu markt-

wirtschaftlicher Dynamik in der Uruguay-Runde nicht eignet, zeigen die lamentablen Bemühungen um eine Reform der eigenen kostspieligen Agrarpolitik. Immerhin ist gleichzeitig festzuhalten, daß die bekundete Bereitschaft zum Weiterverhandeln in der Uruguay-Runde die Gefahr von handelspolitischem Chaos und von Handelskriegen vorerst praktisch ausschließt. Ein derartiges Vorgehen würde die weiterlaufenden Anstrengungen zur Erarbeitung einer verstärkt marktwirtschaftlichen Welthandelsordnung torpedieren. Daran hat kein Land, nicht einmal eines aus dem Kreise der mächtigsten Handelsnationen, ein Interesse.

Nur zwei Wege führen in eine hoffnungsvolle handelspolitische Zukunft: Die Teilnehmer der Uruguay-Runde müssen erstens vom kurzsichtigen Pragmatismus des nationalstaatlichen und partikularen Egoismus des wirtschaftspolitischen Tagesgeschäfts zurückfinden zum Grundsatzverständnis, daß letztlich wirtschaftspolitischer Liberalismus sowie multilateral ausgehandelte und abgesicherte Verhaltensregeln im Waren- und Dienstleistungsverkehr langfristig allen Weltwirtschaftspartnern gemeinsam am meisten nützen. Bis freilich im zähen Ringen ein stärker marktwirtschaftliches Ordnungssystem erarbeitet ist, gilt es zweitens, das nach wie vor verfügbare liberale GATT-Instrumentarium trotz seiner zweifellos bestehenden Unvollständigkeit und Überholungsbedürftigkeit auch tatsächlich anzuwenden. So hat etwa der Einsatz des GATT-Schlichtungsverfahrens bei bilateralen Handelszwisten in den Jahren seit der Lancierung der Uruguay-Runde verschiedene Länder zu handelspolitischen Liberalisierungsmaßnahmen, also zu Schritten in die richtige Richtung, veranlaßt. Bei Agrarerzeugnissen und landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten stellten zum Beispiel Japan, Kanada und Südkorea fest, daß der sicherlich revisionsbedürftige GATT-Rechtsrahmen doch wirkungsvollere marktwirtschaftliche 'Zähne' hat, als gemeinhin angenommen wird.

In einer feierlichen Sitzung des Europäischen Parlaments am 16. April in Straßburg wandte sich UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar der Weltlage nach dem Ende der multinationalen Militäraktion gegen Irak zu. Unter dem Beifall der Abgeordneten hielt er fest: »Der Sieg der alliierten ... Staaten über Irak ist genaugenommen kein Sieg der Vereinten Nationen, denn es war nicht ihr Krieg.« Doch habe es sich um eine »multilaterale Aktion, die von den Vereinten Nationen autorisiert und damit legitimiert« war, gehandelt. – Auf dem anlässlich seines Besuchs gegebenen Empfang im Straßburger Rathaus traf der Generalsekretär unter anderem mit der französischen Liberalen Simone Veil, der ersten Präsidentin des Europäischen Parlaments nach Einführung der Direktwahl, zusammen (rechts im Bild der jetzige Präsident, der sozialistische spanische Abgeordnete Enrique Barón Crespo).

