

Ein Markstein der Weltwirtschaftsgeschichte

Zum Verhandlungsabschluß der Uruguay-Runde

ROLAND WARTENWEILER

Die Verhandlungen der »Uruguay-Runde« in Sachen Welthandel, die am 20. September 1986 im uruguayischen Badeort Punta del Este begonnen hatten, sind nach etwas mehr als sieben Jahren grundsätzlich abgeschlossen. Das in einer Schlußakte zusammengefaßte Gesamtpaket ist während einer auf Ministerebene abgehaltenen Welthandelskonferenz vom 12. bis 15. April 1994 in der marokkanischen Stadt Marrakesch unterzeichnet worden und wird frühestens am 1. Januar 1995, voraussichtlich aber erst am 1. Juli 1995 oder am 1. Januar 1996 in Kraft treten. Der Autor knüpft mit dem folgenden Beitrag an seine in dieser Zeitschrift bereits erschienenen Untersuchungen zur 8. Welthandelsrunde (Die Welthandelsordnung im Spiegel des Protektionismus. Pragmatismus statt konzeptioneller Weitsicht, VN 1/1986 S. 14 ff.; Die Uruguay-Runde im Zeitverzug. Testfall für eine verstärkt marktwirtschaftliche Welthandelsordnung, VN 2/1991 S. 60 ff.) an.

Die 8. Welthandelsrunde, die als die Uruguay-Runde in die Geschichte eingeht, führt die multilaterale Handelspolitik formal wieder dahin zurück, wo sie vor über vierzig Jahren unter etwas anderen Voraussetzungen schon einmal gestanden hat. Nach dem Zweiten Weltkrieg sah das Konzept der Charta von Havanna die Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO) und als Teilstück davon das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) vor. Diese Struktur sollte im multilateralen Beziehungsfeld das handelspolitische Gegengewicht zu den monetär orientierten Bretton-Woods-Institutionen bilden. Die ITO scheiterte freilich am Widerstand der Vereinigten Staaten, so daß von der damaligen handelspolitischen Ordnungsvision letztlich nur das GATT als sozusagen dauerhaftes Provisorium bis heute überlebt hat. Jetzt holen die inzwischen mehr als 120 Verhandlungsteilnehmer der Uruguay-Runde mit dem Entscheid zur Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) das Versäumte nach. Die WTO ist ein solides organisatorisches Fundament zur Gestaltung der zwischenstaatlichen handelspolitischen Beziehungen über die Jahrhundertwende hinaus. Sie erweitert zudem das auf den Warenhandel beschränkte ITO-Spektrum auf den grenzüberschreitenden Verkehr mit Dienstleistungen und mit geistigen Eigentumsrechten. Gleichzeitig bietet sich diese neue Institution als Verhandlungsforum zur Regelung handelspolitischer Probleme, mit denen die Weltgemeinschaft in Zukunft konfrontiert sein wird, an. Dabei ist von der Annahme auszugehen, daß man künftig sachspezifischen Einzelverhandlungen gegenüber umfassenden Mammutrunden schon aus praktischen Gründen den Vorzug geben wird.

Der Abschluß der Verhandlungen der 8. Welthandelsrunde bildet ohne Zweifel einen Markstein in der modernen Weltwirtschaftsgeschichte. Das Gesamtpaket der Uruguay-Runde ist inhaltlich nichts anderes als ein vertraglich fixierter Zwischenhalt auf dem Weg von einer traditionellen Handelspolitik zu einer vorerst höchstens schemenhaft erkennbaren Form künftiger multilateraler Außenwirtschaftsbeziehungen. Die zunehmende Vernetzung von Binnen- und Außenwirtschaftspolitik, die wachsende Interdependenz von Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungssektor sowie die zunehmende Vielfalt mitsprachewilliger Teilnehmerländer stellen die an den internationalen Verhandlungen Beteiligten vor immer komplexere Herausforderungen. Weitere und teilweise gewiß berechtigte Begehren zur vermehrten Berücksichtigung von umwelt-, sozial- und menschenrechtspolitischen Belangen in der Ausgestaltung der Welthand-

delspolitik tragen sicherlich nicht zu einer Vereinfachung bei. Die sachgerechte Behandlung der künftigen Aufgaben bedarf dieser neuen Basis, wie sie durch die Umsetzung des WTO-Gesamtpakets geschaffen wird. Zusätzlich drängt sich als nationaler Reflex auf diesen Wandel des multilateralen Beziehungsgeflechts in vielen Ländern auch eine Überprüfung der zur Bearbeitung dieses weiten Feldes geschaffenen internen Regierungsstrukturen auf.

Liberalisierung in »machbaren« Schritten

Handelsphilosophisch führt das WTO-Konzept die vom GATT-Provisorium verfolgte Prämisse der wachstumspolitischen Überlegenheit des liberalen Ansatzes, also der Gewährleistung möglichst offener Märkte, weiter. Tatsächlich besagt auch die einschlägige Theorie, daß Wachstum und Wohlstand eng mit einer effizienten internationalen Arbeitsteilung und aktiven Außenwirtschaftsbeziehungen verbunden sind. Langfristig nützt eine möglichst liberale Welthandelsordnung allen Ländern, weil offenere und wettbewerbsintensivere Märkte letztlich einen regeren internationalen Austausch erwirken. Die Uruguay-Runde strebt dieses Ziel an über eine sukzessive 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 Verbesserung der Fähigkeit des liberalen Ordnungssystems, auf das sich wandelnde weltwirtschaftliche Umfeld zu reagieren.

Dabei zeigt sich, daß multilaterale Regeln für den internationalen Handel mit Waren, Diensten und Wissen auf Grund der vielfältigen wirtschaftlichen Vernetzungen in der modernen Welt recht schnell direkt auf nationale Binnenwirtschaftsordnungen einwirken. In diesem Sinne ist die Uruguay-Runde ein wichtiger Beitrag zugunsten verstärkt kohärenter und komplementärer Wirtschaftspolitiken auf der Welt. Die reformierte und erweiterte Welthandelsordnung schränkt nämlich konsequenterweise die einzelstaatliche Autonomie in der Gestaltung inländischer Wirtschaftspolitik zur Gewährleistung möglichst »gleich langer Spieße« im weltweiten Wettbewerb ein. Der wirtschaftlich Schwache wird hier gleichermaßen angesprochen wie der Mächtige. Verlangt wird von den Vertragspartnern normativ nichts anderes als die an den Eigenkräften gemessene Gleichwertigkeit in der wirtschaftspolitischen Disziplinierung schlechthin; eine Sonderbehandlung wird immerhin den ärmsten unter den Entwick-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Kai-Uwe Schrogl, geb. 1963, Mitarbeiter der Deutschen Agentur für Raumfahrtangelegenheiten (DARA), nahm an den Weltfunkverwaltungskonferenzen der ITU 1988 und 1992 teil.

Roland Wartenweiler, lic.rer.pol., geb. 1944, gehört seit 25 Jahren der Wirtschaftsredaktion der »Neuen Zürcher Zeitung« an, für die er seit Anfang der achtziger Jahre aus Genf berichtet.

Dr. Martin Philipp Wyss, geb. 1963, gehört dem Rechtsdienst des Eidgenössischen Bundesamtes für Kultur in Bern an; 1993 war er als Rechtsberater der UNESCO in Kambodscha tätig.

lungsländern zugestanden. Als Flankenschutz dienen die geforderte Transparenz, die Überwachungsmechanismen und die gemeinsamen Verfahren zur Schlichtung von Zwisten.

Die Schlußakte der 8. Welthandelsrunde baut ihr WTO-Konzept auf jenen Fundamenten auf, die mit dem GATT (1947) und in den anschließenden sieben Verhandlungsrunden geschaffen worden sind. Das Bewährte wird übernommen, vertieft und erweitert. Gleichzeitig wird eine teilweise Korrektur jener Fehlentwicklungen eingeleitet, die in den bisherigen Verhandlungsrunden im Verlaufe von mehr als vierzig Jahren mit pragmatischer Unbekümmertheit in das multilaterale Handelssystem eingebaut worden sind. Stichworte sind die zunehmende Fragmentierung einheitlicher Welthandelsregeln durch Abkommen mit variablem Teilnehmerkreis (beispielsweise viele plurilaterale Übereinkünfte in der Tokyo-Runde), der Mißbrauch eigentlich befristeter Ausnahmeermächtigungen, die unausgeglichene Präferenzierung von Zollunionen und Freihandelszonen oder auch die Aushöhlung des GATT-Prinzips der Meistbegünstigung (Most-Favoured-Nation Treatment, MFN) durch eine unqualifizierte Sonderbehandlung der Länder der Dritten Welt unabhängig von ihrem tatsächlichen Entwicklungsstand. Schließlich galt es aber auch die Glaubwürdigkeit der multilateralen Handelsordnung zu verbessern. Sie war etwa als Folge der fehlenden Durchsetzungskraft der Regeln im Agrarbereich oder der dürftigen Anwendbarkeit der sogenannten Schutzklausel (außerordentliche Maßnahmen in außerordentlichen Umständen!) arg strapaziert worden.

Es wäre vermessen zu glauben, daß die WTO-Struktur für alle solche Mängel eine entscheidende Remedur bringt. Es handelt sich nämlich auch hier um ein Verhandlungsergebnis zwischen divergierenden Interessen – mit Kompromissen, mit Halblösungen und vor allem mit viel Ambivalenz. Erst die praktische Arbeit mit den neuen Übereinkünften in der Zukunft wird zeigen, wieviel die WTO-Ordnung wirklich wert ist. Immerhin lassen sich schon jetzt einige grundsätzliche Feststellungen treffen: Mit der bewußt angestrebten Flexibilisierung der Verhaltensregeln erlaubt die Einheitsakte der Uruguay-Runde wieder eine weitgehende Vereinheitlichung des multilateralen Handelssystems und verbessert die Chancen seiner Durchsetzbarkeit in der Praxis. Ein bereits erkennbarer Sündenfall ist die Weiterführung einiger plurilateraler Vereinbarungen. Gleichzeitig haben die gezeigte gegenwartsbezogene Pragmatik und der Druck zum Verhandlungsabschluß da und dort zu Lösungen geführt, welche bestenfalls im weiteren Umfeld des liberalen Zielpfades der Uruguay-Runde anzusiedeln sind; Beispiele sind hier die eingebrachten Ausnahmen von der Meistbegünstigung im Dienstleistungshandel oder die Frage des selektiven Einsatzes der Schutzklausel.

Mehrgliedrige Organisationsstruktur

Die formale WTO-Taufe ist auf der auf Ministerebene durchgeführten Welthandelskonferenz im April in Marrakesch mit der Unterzeichnung der Schlußakte der Uruguay-Runde erfolgt. Eine weitere Konferenz der Signatarstaaten wird voraussichtlich im Winterhalbjahr 1994/95 das Implementierungsfeld festlegen. Als Sitz der WTO steht Genf, das seit den Nachkriegsjahren die bisherigen Organe der multilateralen Handelspolitik beherbergt, im Vordergrund; Mitte Mai hat auch Bonn seine Kandidatur offiziell angemeldet. Das zeitraubende Programm zur Bewältigung der Feinarbeit am WTO-Regelwerk erlaubt eine Inkraftsetzung frühestens auf den 1. Januar 1995, wahrscheinlich aber eher Mitte 1995 oder sogar erst Anfang 1996. Nach gängiger Meinung kann dieser Schritt aber nur erfolgen, wenn mindestens zwei bis drei Dutzend Länder mit einem Anteil am Welt-handelsvolumen von mindestens zwei Dritteln bis drei Vierteln, die zusammen alle Weltgegenden einigermaßen repräsentativ vertreten, die Einheitsakte auch tatsächlich ratifiziert haben.

Die WTO ist der eigentliche Rahmen der neuen Welthandelsordnung. Ihr oberstes Organ ist die Ministerkonferenz aller Vertragsparteien, die mindestens alle zwei Jahre stattfindet. In der Zwischenzeit führt ein Allgemeiner Rat die Tagesgeschäfte. Diese Gremien beschließen grundsätzlich mit einfacher Stimmenmehrheit; allerdings ist bei Entscheidungen über bedeutende Änderungen am multilateralen Regelwerk, bei der Erteilung von Ausnahmeermächtigungen (>Waiver<) und bei ähnlichem eine Dreiviertelmehrheit der Vertragsstaaten erforderlich. Für eine Anzahl weiterer Beschlüsse, die nicht grundsätzlicher Natur sind, aber als wichtig eingestuft werden (zum Beispiel zum Finanzierungssystem oder über die Zulassung neuer Vertragsparteien), wird die Zweidrittelmehrheit stipuliert. Jeder Signatar besitzt eine Stimme (Ausnahme: die Zahl der Mitglieder der Europäischen Union, also derzeit 12). Es gibt damit keine Machtgewichtung.

Unter dem WTO-Dach erledigen für die drei Vertragspfeiler Warenhandel (GATT >1994<), Dienstleistungen (General Agreement on Services, Gats) und geistige Eigentumsrechte (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Trips) mit dem GATT-Rat, dem Gats-Rat und dem Trips-Rat drei besondere Organe das sachspezifische Tagesgeschäft. Alle drei Gremien, die in ihrer Arbeit von verschiedenen Ausschüssen unterstützt werden, beschließen im Konsens. Grundsätzlich behält das GATT (1947) seine Wirkung, dürfte jedoch in der handelspolitischen Praxis recht schnell durch das modifizierte GATT (1994) überlagert werden. Diese Doppelaufgabe stellt das WTO-Sekretariat, in welches das GATT-Sekretariat umgebaut wird, vor eine besondere Herausforderung. Als Klammer um das WTO-Paket gewährleistet ein einheitliches Streit-schlichtungssystem den Vertragspartnern Sicherheit und Voraussehbarkeit. Es ist darauf angelegt, die Rechte und Pflichten aller Mitgliedsländer zu wahren, und klärt die einzuhaltenden Verfahren in der Deutung des internationalen öffentlichen Rechts. Schon die bloße Existenz solcher Spielregeln schützt die Interessen der Vertragspartner, insbesondere der kleineren und schwächeren unter ihnen, wirksamer gegen unilaterale Vorgehensweisen. Mit anderen Worten wird hier reine Machtpolitik zugunsten einer auf einen multilateralen Konsens abgestützten Rechtssicherheit relativiert.

Überarbeitetes GATT-Instrumentarium

Als ursprünglich zentrale Aufgaben der 8. Welthandelsrunde galten die Revision und Anpassung des GATT (1947) an die wirtschaftlichen Herausforderungen der Jahrhundertwende und ein bestätigtes Bekenntnis zum Handelsliberalismus über die Einleitung einer neuen Zollabbaurunde. Mit dem GATT (1994) ist man diesen beiden Zielen sicherlich, wenn auch mit einem hohen Maß an Pragmatismus, näher gekommen. Die weitere Reduktion der Zollsätze – im Durchschnitt um mehr als ein Drittel – konnte mit dem Brechen von Zollsatzspitzen, mit einer gewissen Zollsatzharmonisierung und vor allem mit einer deutlichen Verstärkung der Zollsatzbindung gekoppelt werden. Die Tarifbindung beziehungsweise -konsolidierung bedeutet konkret, daß solcherart fixierte Sätze ohne Kompensationsangebot nicht mehr erhöht werden dürfen. Vor allem die Länder der Dritten Welt haben in dieser Beziehung einen gewaltigen Beitrag geleistet, obwohl sie von den Industrieländern, die ihre Zollsätze in mehreren Jahrestappen von zur Zeit durchschnittlich 6,3 auf 3,9 vH senken werden, nicht gerade einen enormen zusätzlichen Marktzugang zugestanden bekommen haben.

Handelspolitisch im Vordergrund steht aber ohne Zweifel die Tatsache, daß die Verhandlungspartner neben der Verbesserung des Marktzugangs bei den beiden weiteren zentralen Problemkreisen, den sogenannten GATT-Essentials, vorwärts gekommen sind. In einen Abkommenstext gegossen ist erstens die substantielle und progressive Liberalisierung im Agrarhandel, was zum Teil über einen

Zwang zu marktgerechteren nationalen Landwirtschaftspolitiken erreicht wird, sowie die sukzessive Öffnung der Agrarmärkte. Zweitens ist es ebenso gelungen, das einschlägige GATT-Instrumentarium zu überarbeiten und damit den handelspolitischen Grauzonen den Kampf anzusagen. Das im GATT (1994) enthaltene Handelsinstrumentarium ist also keine Neufassung, sondern meist eine harmonische und folgerichtige Fortentwicklung der Bestimmungen des GATT (1947). Freilich hat die Verfeinerung der multilateralen Regeln zur Bekämpfung wettbewerbsverzerrender Subventionspolitiken, für eine kontrollierbare Anti-Dumping-Politik und für eine griffigere Schutzklausel in allen drei Fällen vergleichsweise kleine Mäuse geboren, weil insgesamt der nationale Interpretations- und Interventionsspielraum eher flexibilisiert als eingeeengt worden ist. Trotzdem ist zu hoffen, daß die im GATT bestehende Rechtssicherheit, die – basierend auf den unveränderten Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung (Grundsatz: bei rechtmäßigem Grenzübertritt müssen In- und Ausländer gleich behandelt werden) – auch Länder unterschiedlichster wirtschaftlicher Größe nach gleichen Kriterien mißt, wieder an Glaubwürdigkeit gewinnen wird. Dazu dienen auch verschiedene handelstechnische Vereinbarungen, und zwar zum Beispiel über technische Vorschriften und Normen, über Ursprungsregeln oder über das Wareninspektionswesen.

Den Besonderheiten bestimmter Wirtschaftszweige tragen die WTO-Vertragspartner aus einem doppelten Blickwinkel Rechnung. Einerseits sind die Bestrebungen unverkennbar, die weltweite Liberalisierung auf jene »schwierigen« wirtschaftlichen Sektoren auszudehnen, die dem nationalstaatlichen Schutz aus unterschiedlichen Gründen besonders am Herzen liegen. Andererseits ist hier auch immer wieder der Hang zum ausgehandelten Organisieren des Handels unverkennbar. Zur Abfederung wirtschaftlicher Härten im weltweiten Wettbewerb brauche es in Sonderfällen, so wird häufig argumentiert, eine verwaltete Ordnung. In diesem Spannungsfeld zwischen Liberalisierung und Administrierung von meist traditionellen Wirtschaftszweigen befinden sich alle WTO-Sektoralabkommen, die teils multilateralen, teils aber auch plurilateralen Charakter aufweisen. Die dadurch erreichte Heterogenität weltweiter Handelsregeln ist nicht ganz ungefährlich und könnte bei unsorgfältiger Handhabung das ganze System unterlaufen. Daß dieser Sachverhalt erkannt worden ist, zeigt sich an der Tatsache, daß der Plurilateralismus in der WTO mit einem Zurückstutzen auf vier Vereinbarungen (öffentliches Beschaffungswesen, Zivilluftfahrzeuge, Milchwirtschaft, Rindfleisch) gegenüber der bisher gültigen Welthandelsordnung mit nicht weniger als zwölf derartigen Abkommen deutlich zugunsten eines echten Multilateralismus zurückgedrängt worden ist.

Unter dem multilateralen Sektoralvereinbarungen ist die Rückführung des Agrarhandels in das GATT-Regelwerk ein einschneidender Schritt. Man muß sich nur daran erinnern, daß eigentlich bereits das GATT (1947) auf den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten anwendbar gewesen wäre, daß sich aber nach der multilateralen Bewilligung einer GATT-Ausnahmeermächtigung an die Vereinigten Staaten (Agrar->Waiver) im Jahre 1955 eigentlich kaum mehr jemand darum kümmerte und sich rasch ein interventionspolitischer Wildwuchs breit machte. Dies soll sich mit der neuen GATT-Agrarübereinkunft grundlegend ändern. Mit zielgerichteten, rechnerisch allerdings sehr komplexen Methoden wird dem Importprotektionismus, der Exportsubventionspolitik und der internen Stützung der Landwirtschaft auf multilateraler Ebene der Kampf angesagt. Die Zolltarifpolitik wird schließlich als einzig zulässiger landwirtschaftspolitischer Grenzschutz zurückbleiben. Wichtig für die erste Phase der Wiedereingliederung des Agrarhandels in das GATT erscheint weniger der effektive Umfang der Marktöffnung – wie dies anfänglich die im Agrarbereich freihändlerisch argumentierende »Cairns-Gruppe« unter der Federführung Australiens wollte – als die multilaterale Festschreibung gemeinsamer Verhaltensparameter für die

Die Schlußakte der 8. Welthandelsrunde*

WTO – Schaffung einer Welthandelsorganisation

1. WTO-Beitrag zur weltwirtschaftspolitischen Konvergenz
2. Umfassendes handelspolitisches Überwachungssystem
3. Gewährleistung einer integrierten Streitschlichtung
4. Handel und Umweltschutz
5. Maßnahmen zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer und der ernährungsmäßig abhängigen Staaten der Dritten Welt

GATT (1994) – Erweiterung des GATT (1947) im Warenhandel

6. Protokoll über den konsolidierten Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbegrenzungen (einschließlich Rohstoffe und tropische Erzeugnisse)
7. Interpretation beziehungsweise Neufassung einschlägiger GATT-Bestimmungen und GATT-Kodizes über:
 - Art. II 1b (Zollgebühren und andere Abgaben)
 - Art. VI (Anti-Dumping-Politik)
 - Art. VI, XVI und XXIII (Subventionen und Ausgleichszölle)
 - Art. VII (Zollwertberechnung)
 - Art. XII und XVIII (zahlungsbilanzpolitisch begründete Maßnahmen)
 - Art. XVII (Staatsunternehmen)
 - Art. XIX (Schutzklausel)
 - Art. XXIV (Zollunionen und Freihandelszonen)
 - Art. XXV (»Waiver«)
 - Art. XXVIII (Änderung von Zolltarifkonzessionen)
 - Art. XXXV (Nichtanwendung der GATT-Akte in besonderen Fällen)
 - technische Handelshemmnisse
 - Einfuhrlicenzen
 - Notifizierungspflichten
8. Vereinbarung über Ursprungsregeln
9. Regelung für das Wareninspektionswesen
10. Vereinbarung über handelswirksame Investitionspolitiken
11. Regelsystem im Agrarhandel, einschließlich Gesundheitsschutz
12. Bestimmungen zur Beendigung des Multifaserabkommens (MFA)
13. Plurilaterale Sektoralvereinbarungen**:
 - öffentliches Beschaffungswesen
 - Zivilluftfahrzeuge
 - Milchwirtschaft
 - Rindfleisch

Gats – Rahmenabkommen über den Handel mit Dienstleistungen

14. Abkommenstext einschließlich verschiedener ministerieller Entscheidungen oder Erklärungen über:
 - institutionelle Organisation
 - besondere »Dienstleistungselemente« in der Streitschlichtung
 - Interpretation von Art. XIV (Umweltschutz)
 - Arbeitsmobilität
 - Finanzdienste
 - Lufttransport
 - Meerestransport
 - Telekommunikation
 - Buchprüfungsdienste
 - Listen über nationale Verpflichtungen zu einer ersten Liberalisierungsetappe
 - Listen über nationale Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip

Trips – Rahmenabkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte

15. Übereinkommenstext zum Schutz geistiger Eigentumsrechte im grenzüberschreitenden Verkehr, einschließlich des Handels mit Nachahmungen und Fälschungen

*) Texte in Form von Abkommen, Entscheidungen, Verständigungen und Erklärungen

**) Diese Texte gehören nicht zum engeren Themenkreis der Uruguay-Runde, wie er in der Erklärung von Punta del Este definiert worden ist. Sie sind völkerrechtlich eigenständig und gelten nur für ratifizierungswillige Länder. Weiter verhandelt wird in den Bereichen Zivilluftfahrt und Stahlhandel.

Landwirtschaftspolitik. Die erste konkrete Liberalisierungsetappe auf dieser Ordnungsbasis mutet denn auch eher bescheiden an, doch können ihr später – wenn die Zeit dafür reif ist – mehrere weitere folgen.

Viel weiter geht das WTO-Regelwerk mit der Sektoralübereinkunft über den Handel mit Textilien und Kleidern. Das protektionsorien-

tierte, aus den siebziger Jahren datierende plurilaterale Multifaserabkommen mit seinen 42 Vertragspartnern wird erstens in ein multilaterales Liberalisierungskonzept eingebunden und zweitens auf Druck von textilexportierenden Entwicklungsländern längerfristig abgeschafft. Die auf dieser Vereinbarung basierenden bilateralen Quotenregelungen und die anderweitigen besonderen Schutzmaßnahmen in diesem Wirtschaftssektor müssen in den Industrieländern innert zehn Jahren verschwinden. Konzeptionell ist man im Sinne eines Kompromisses allerdings übereingekommen, diese Liberalisierung relativ langsam anzugehen; bezogen auf das Handelsvolumen wird praktisch die Hälfte der vereinbarten Marktöffnung erst am Ende dieser Frist fällig. Osteuropäischen Reformstaaten und Entwicklungsländern wird zur Rückführung der Textil- und Kleiderindustrie unter das normale WTO-Handelsregime eine noch größere Flexibilität eingeräumt.

Rechtsrahmen für den Dienstleistungshandel

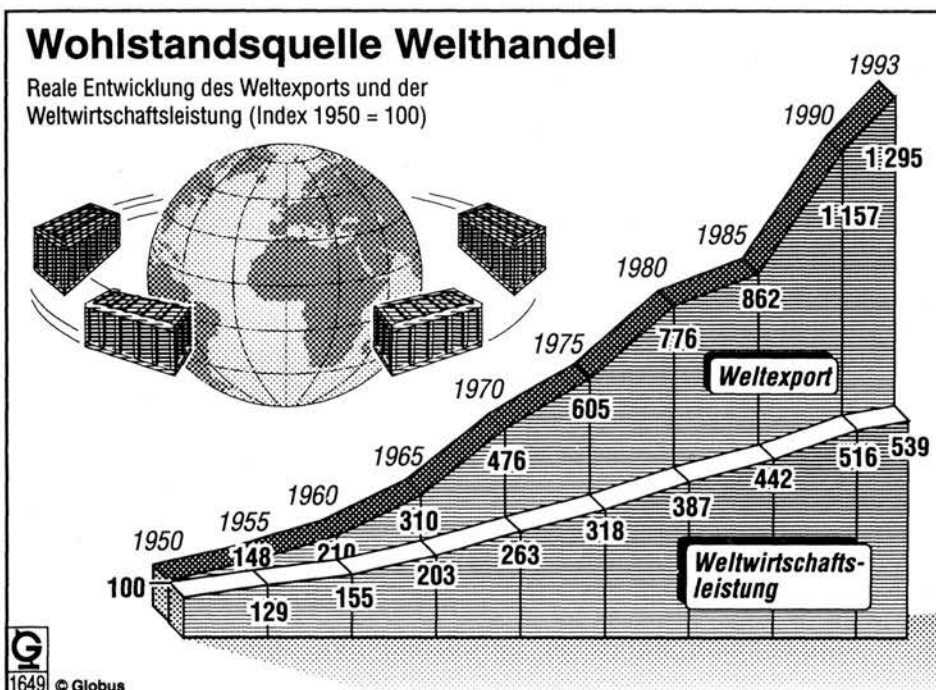
Es hat mehrjähriger Überzeugungsarbeit bedurft, bis ein Vertragswerk für den Dienstleistungshandel in die abschließende Einheitsakte der Uruguay-Runde aufgenommen werden konnte. Anfänglich wehrte sich unter der Führerschaft Indiens und Brasiliens eine ganze Reihe von Ländern der südlichen Erdhalbkugel gegen ein solches Vorhaben. Sie befürchteten das Entstehen eines Bollwerks gegen ihren bereits eingeleiteten Aufbau eines wettbewerbskräftigen, unter anderem auf preislich günstigen Arbeitsressourcen basierenden Tertiärsektors. Demgegenüber drängten die meisten Industrieländer und insbesondere die amerikanische Finanzlobby auf einen recht weitgehenden multilateralen Rechtsrahmen zur vertraglichen Absicherung ihrer weltweiten Dienstleistungsinteressen. Die Ironie des Schicksals wollte es, daß gerade die Vereinigten Staaten wegen Kompetenzstreitigkeiten im Regierungslager und die Europäische Union (EU) aus politischer Kurzsichtigkeit in den letzten Stunden des verhandlungspolitischen Endspruchs der 8. Welthandelsrunde das Liberalisierungspotential des Gats stark zurückstutzten und der Glaubwürdigkeit dieses neuen Dossiers multilateraler Zusammenarbeit einen argen Schlag versetzten.

In der verhandlungsstrategischen Erarbeitung des neuen Vertragswerkes gingen die Unterhändler zunächst von einer Analogie zum

GATT-Regelwerk aus. Sie stellten jedoch bald fest, daß die Vielfalt und die Komplexität des Dienstleistungssektors kaum eine unqualifizierte Übertragung einschlägiger GATT-Prinzipien in das vierteilige Gats zuließen. Das Gats-Rahmenabkommen enthält als zentrales Bindeglied des liberalen Ordnungssystems einige Verhaltensgrundsätze sowie die Verfahrens- und Organisationsbestimmungen. Ein erstes Anhangspaket erfaßt die vorgelegten nationalen Angebote zur konkreten Liberalisierung einzelner Dienstleistungsaktivitäten. Im Gegensatz dazu fassen die beiden weiteren Anhangsteile im wesentlichen jene spezifischen Vorbehalte zusammen, die von den Marktöffnungsprinzipien des Rahmenabkommens abweichen. Die beiden handelspolitischen Gegenpole im Gats, nämlich die konkreten nationalen Liberalisierungsofferten einerseits und die nationalen MFN-Ausnahmen andererseits, sind in ihrer inhaltlichen Deckungsbreite der betroffenen Dienstleistungen derart heterogen, daß sie sich sinnvoll kaum gruppieren lassen.

Das Rahmenabkommen selbst definiert den Anwendungsbereich. Erfaßt werden *alle* Dienstleistungen auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragspartners mit Ausnahme jener, die ausschließlich der Gewährleistung der staatlichen Regierungshoheit dienen. Dienstleistungen können erbracht werden von einem Land zum anderen (zum Beispiel Transporte, Finanztransfers), in einem Land an Ausländern (zum Beispiel Tourismus) sowie durch persönliche oder juristische Präsenz im Ausland (zum Beispiel Beratung, Bauprojekte, Banken, Versicherungen). Zu den allgemeinen Grundsätzen gehört auch im Gats die Meistbegünstigung. Als weitere Prinzipien sind festgehalten das Erfordernis der legislativen Transparenz und einer Informationsbereitschaft unter angemessener öffentlicher und geschäftlicher Geheimnishaftung. Eine besondere Hilfestellung wird für Entwicklungsländer stipuliert. Ferner sind indikative Bestimmungen zur Verhinderung des Monopolmißbrauchs und zur künftig auszuhandelnden Abfederung restriktiver Geschäftspraktiken angefügt. Schließlich werden ähnlich wie bei GATT mehrere Situationen umschrieben, unter denen die Vertragspartner den einschlägigen Gats-Verhaltensgrundsätzen nicht nachkommen müssen. Es handelt sich etwa um die Präferenzierung innerhalb von Integrationsblöcken, um weitergehende arbeitsmarktpolitische bilaterale oder plurilaterale Vereinbarungen, um Notstandsmaßnahmen oder um den mit der Staatsicherheit begründeten Protektionismus.

In den Anhängen erörtern mehrere Sektoralvereinbarungen Sonder-



Auf dem Wege der Arbeitsteilung sind die Volkswirtschaften der Welt dabei, zu einer Weltwirtschaft zusammenzuwachsen. Ein Rückblick auf die letzten knapp viereinhalb Jahrzehnte macht dies auch statistisch deutlich. Die Weltwirtschaftsleistung (also die Produktion von Gütern und Leistungen) hat sich seit 1950 mehr als verfünffacht, der Welthandel aber hat sich nahezu verdreizehnfach. Eben der Welthandel ist es, der ein Wachstum der Weltproduktion in diesem Ausmaß ermöglicht hat. Denn er erlaubt es den beteiligten Volkswirtschaften, sich auf jene Leistungen zu konzentrieren, die den größten Ertrag bringen. Die anderen benötigten Güter können billiger auf dem Weltmarkt eingekauft werden, als sie sich im eigenen Land herstellen lassen. Diese Wohlstandswirkung des Welthandels pflegen Protektionisten leicht zu vergessen.

probleme bestimmter Dienstleistungssektoren, die in den meisten Fällen ohnehin national stark reglementiert sind. Betroffen sind insbesondere die Bereiche Telekommunikation, Lufttransport, Seeschifffahrt, Arbeitsmarkt, Umweltschutz und Finanzdienste. In den drei erstgenannten Dienstleistungssegmenten werden Schutz- und Zugangsmöglichkeiten behandelt und verhandlungspolitische Vorkehrungen getroffen, um voraussichtlich bis Mitte 1996 echte multilaterale Pakete gegenseitiger Marktöffnung zusammenstellen zu können. Bis zum Vorliegen solcher Ergebnisse müssen in diesen Segmenten das MFN-Prinzip und anhängende Grundsätze nicht befolgt werden. Spezifisch vom Liberalisierungsansatz ausgeklammert werden bei der Telekommunikation die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen sowie beim Lufttransport die bestehenden bilateralen oder plurilateralen Luftverkehrsabkommen (nicht aber Unterhalt und Reparatur von Flugzeugen, Vermarktung von Transportleistungen, Computer-Reservationssysteme). Die Vertragstexte zum Arbeitsmarkt eröffnen die Möglichkeit zur Aushandlung besonderer Abkommen zur Verbesserung einer befristeten Mobilität allgemeiner oder spezifischer Natur sowie zur wirkungsvollen Liberalisierung bei den sogenannten freien Berufen (Ärzte, Anwälte und so weiter). Ferner wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die das Beziehungsfeld zwischen Dienstleistungshandel und Umweltschutz erörtern und in drei Jahren Bericht erstatten soll.

Nicht weniger als vier zusätzliche Texte betreffen die Finanzdienste einschließlich Versicherungen. Die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten im letzten Verhandlungsstadium die Anwendung des im Rahmenabkommen enthaltenen MFN-Prinzips für die Finanzdienste in Frage gestellt haben, vereinfacht die Handhabung der komplexen Texte nicht. Die Durchführung einer ersten konkreten Liberalisierungsetappe ist dadurch in diesem Bereich in Frage gestellt. Die Vertragspartner einigten sich auf eine aufschiebende Scheinlösung: Jedem Land wird die Möglichkeit eingeräumt, im fünften und sechsten Monat nach dem Inkrafttreten des WTO-Systems die Konzessionsangebote, die als Folge des amerikanischen Querschlägers in Gestalt der ohnehin bereits vollzogenen Redimensionierung der nationalen Liberalisierungslisten noch verblieben sind, nach eigenen Bedürfniserwägungen ohne Gegenleistungen zurückzuziehen. Schließlich wird jedem Vertragspartner auch das Ergreifen spezifischer finanzpolitischer Schutzmaßnahmen zugebilligt. Solche Schritte werden als Gats-konform gewertet, wenn sie der Erhaltung der Integrität und Stabilität des nationalen Finanzsystems dienen oder wenn sie gezielten Schutz von Investoren, Depositaren und Versicherungsnehmern bezwecken. Ganz ausgeklammert aus dem Gats-Wirkungsbereich sind die Aktivitäten der nationalen Währungsbehörden in der Verfolgung ihrer Geld- und Währungspolitik, die sozialen Pflichtsysteme (staatliche Altersvorsorge und so weiter) und die Tätigkeiten der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit den Staatsfinanzen.

Handelspolitischer Schutz für das geistige Eigentum

Der dritte Pfeiler im WTO-Regelsystem, das Trips-Abkommen, reflektiert wohl am besten den Wandel im weltwirtschaftspolitischen Verständnis in den drei letzten Jahrzehnten. Ging es in den siebziger Jahren und zu Beginn der Achtziger um eine entwicklungspolitisch begründete administrierte Gleichmacherei und um ein Unterlaufen privater Wissensinitiative, ist inzwischen die wachstums- und wettbewerbspolitische Triebkraft des geistigen Eigentums erkannt worden. In die erste Phase fielen etwa die Bestrebungen im Rahmen der Vereinten Nationen zur Aushandlung eines internationalen Kodex über den (zwangsweisen) Technologietransfer in die Dritte Welt oder die Durchlöcherung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte im Kapitel über die Meeresbodennutzung im neuen internationalen Seerecht. Mit der Trips-Übereinkunft kehrt die Weltgemeinschaft wieder

in jenes liberale Umfeld zurück, das Wissen und seine wirtschaftliche Nutzung als vordringlich schutzwürdiges Gut anerkennt.

Allerdings greift das WTO-Vertragswerk mit dem neuen Rahmenabkommen auch in eine ureigene Domäne der in Genf domizilierten Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) ein. Wie wenig sich die WIPO-Leute über diese Einmischung freuen, zeigen ihre wiederholten negativen Stellungnahmen zu den Trips-Diskussionen während der siebenjährigen Verhandlungsdauer. Die WIPO verwaltet seit ihrer Gründung vor fast 25 Jahren die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des geistigen Eigentums, bietet sich als Verhandlungsorgan zur Vertiefung der Kooperation an und arbeitet gleichzeitig an der Harmonisierung von nationalen und regionalen Patentrechten. Wichtigste Instrumente sind unter mehreren anderen die Pariser Konvention über den Schutz industriellen Eigentums (Ursprungsfassung 1883, neueste Version 1967), die Berner Konvention über den Schutz von Literatur und anderen Kunstwerken (erste Fassung 1886, letztmals überarbeitet 1971) und das aus dem Jahre 1989 stammende Abkommen über den Schutz von integrierten Schaltungen (Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits, IPIIC). Die Trips-Vereinbarung stützt sich zwar wesentlich auf diese von der WIPO geleistete Normierungsarbeit. Gleichzeitig nutzten die Vertragspartner freilich auch die Uruguay-Runde zu einer teilweise weitergehenden Absicherung des Schutzes geistigen Eigentums, und zwar sowohl in bezug auf die sachliche Erfassungstiefe und -breite wie auch auf den zeitlichen Mindestschutz. Damit haben einige industriell hochentwickelte Verhandlungspartner ihr gestecktes Ziel erreicht, das sie bis anhin trotz wiederholten Bemühungen in der WIPO nicht realisieren konnten. Einen prononcierten Widerstand zeigte neben anderen Ländern der Dritten Welt lange Zeit insbesondere Indien mit seinen anfänglich noch recht rückständigen nationalen Schutzbestimmungen in diesem Bereich. Schließlich dürfte aber doch die Einsicht überwogen haben, daß der Wissensschutz letztlich seine Dynamik aus der Auswertung künftigen geistigen Eigentums und nicht aus der Erhaltung mehr oder minder überholter oder veralteter Technologien ableitet – und niemand kann heute voraussagen, wo die Erfinder des nächsten Jahrhunderts zu finden sein werden.

Das Trips-Rahmenabkommen geht von dem Prinzip aus, daß ein angemessener Schutz für bestehende und künftige Eigentumsrechte grundsätzlich nicht als Hindernis für einen »berechtigten« Handel mißbraucht werden darf. Verschiedene Bestimmungen sehen den üblichen Vorbehalt über Ausnahmen zur Wahrung der nationalen Sicherheit oder über die notwendige Transparenz vor. Ferner sind Vorkehrungen getroffen, die sicherstellen sollen, daß die Prozeduren und Formalitäten für einen Verkauf/Erwerb/Transfer oder für die Gewährleistung/Erhaltung von geistigem Eigentum angemessen und vernünftig konzipiert sind. Wichtig sind die Übergangsbestimmungen zur nationalen Inkraftsetzung der einschlägigen Trips-Regeln. Den Vertragspartnern wird grundsätzlich eine einjährige Anpassungsfrist zugestanden. Für die Länder der Dritten Welt und die Reformstaaten des ehemaligen Ostblocks wird diese Frist auf fünf Jahre und für die ärmsten Entwicklungsländer auf elf Jahre ausgedehnt. Ferner haben Staaten der Dritten Welt, die zur Zeit in einem bestimmten Bereich noch keinen Wissensschutz kennen, zur Einführung entsprechender Bestimmungen zehn Jahre Zeit. Von zentraler Bedeutung ist auch in der Trips-Übereinkunft die Pflicht zur Einhaltung des Inländerprinzips und der Meistbegünstigung. Beide Regeln sind aus der GATT-Tradition bekannt, doch geht man hier bei der Meistbegünstigung einen Schritt weiter. Als Novum im multilateralen Handelsrecht wird im Trips eingeführt, daß der Vorrang der Meistbegünstigung zwischen den Vertragspartnern theoretisch sogar eine Diskriminierung eigener Staatsbürger zuläßt.

Recht detailliert geht das Trips-Abkommen auf einzelne Elemente geistiger Eigentumsrechte ein. Für Urheberrechte gilt ein zeitlicher Mindestschutz von fünfzig Jahren. Computerprogramme, Daten-

bankkonzeptionen, Künstlerarbeit sowie Bild- und Tonträger werden in ihrer Schutzwürdigkeit Literaturwerken gleichgestellt. Handelsmarken für Waren und Dienstleistungen erhalten einen Ausschließlichkeitsschutz für den Markenbesitzer von mindestens sieben Jahren mit unbefristeten Verlängerungsmöglichkeiten. Im Technologiewesen werden für das Industriedesign und für die Topographie von integrierten Schaltungen ein zeitlicher Mindestschutz von zehn Jahren sowie für Patente eine Schutzdauer von zwanzig Jahren festgeschrieben. Unter bestimmten Bedingungen sind Sonderregeln zur Beschränkung der Exklusivrechte des Patentinhabers zulässig. Schließ-

lich enthält die Übereinkunft auch einschlägige Bestimmungen über die Verfahren bei der Lizenzierung sowie über die Kontrolle und Verhinderung wettbewerbsverzerrender Praktiken im Vertragslizenzwesen.

Die neuen multilateralen Regelungen zum geistigen Eigentum eröffnen die Perspektive einer echten Liberalisierung unter weitestmöglicher Gewährleistung weltweit abgestimmter Rahmenbedingungen. Gleiches ist für die Umsetzung des GATT (1994) und des Gats sowie für die Schaffung der WTO im nächsten oder übernächsten Jahr zu hoffen.

Kulturgüter: Ziel und Opfer der Gewalt

Kriegsrechtliche Schutzbestimmungen und neue Initiativen der UNESCO

MARTIN PHILIPP WYSS

Kein Krieg geht an Kulturgütern, jenen historischen Zeugnissen menschlicher Schöpferkraft, spurlos vorbei. Als Kriegstrophäe dienen sie dem Sieger als Zeichen seiner Überlegenheit und als Manövriermasse für Reparationsforderungen; als identitätsstiftende Symbole bieten sie jenseits jeder militärischen Notwendigkeit eine Zielscheibe moralischer Destabilisierung. In dieser Hinsicht hat uns der Krieg auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien eine neue, kulturelle Dimension der Gewalt beschert. Die Zerstörung von Kulturdenkmälern, von kulturellen Einrichtungen und religiösen Stätten ist zur alltäglichen Kriegstaktik geworden, um den inneren, den kulturellen Zusammenhalt des Feindes zu schwächen. Obwohl die internationale Empörung selbst bei den massiven Bombenangriffen auf Dubrovnik anfänglich eher verhalten ausgefallen ist, begann sich ein politischer Gesinnungswandel abzuzeichnen: Alle um Befriedung und humanitäre Minderung der Leiden bemühten Organisationen nehmen heute in ihren politischen Erklärungen direkt Bezug auf die Zerstörung von Kulturgütern. Die in Genf abgehaltene internationale Konferenz über den Schutz der Kriegsoffer hat in ihrer Schlußerklärung vom 1. September 1993 alle Staaten aufgefordert, völkerrechtlich geschützte Kulturgüter und sakrale Einrichtungen zu respektieren und die Befolgung der einschlägigen Vorschriften zu sichern.¹ Die Tatsache, daß bestimmte Kriegsparteien in Bosnien-Herzegowina erklärtermaßen das Ziel der Ausrottung des religiös oder kulturell Andersartigen verfolgen, hat wiederholt ihren – mehr oder weniger deutlichen – Niederschlag in Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen gefunden.² Der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission, Tadeusz Mazowiecki, listet in seinen Berichten regelmäßig Beispiele von Zerstörungen kultureller Stätten auf.³ Zusätzlich wird jeweils immer dort ein Bezug zu Fragen des Kulturgüterschutzes hergestellt, wo die Konfliktparteien pauschal aufgefordert werden, die Rechte religiöser oder kultureller Minderheiten zu respektieren. Unter Beizug von Artikel 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie der am 18. Dezember 1992 von der Generalversammlung mit Resolution 47/135 verabschiedeten Minderheiten-Deklaration⁴ mit ihren Aussagen zu Kulturpflege und -teilnahme können aus solchen Stellungnahmen unter Umständen Rechtspflichten zu Erhaltung und Schutz des jeweiligen kulturellen Erbes abgeleitet werden.

Dieser summarische Überblick erlaubt zwei Hypothesen: Vor allem in Verbindung mit menschenrechtswidrigen Absichten stellt die Zerstörung von Kulturgütern ein rechtlich und politisch verpöntes Verhalten dar, dem die internationale Gemeinschaft wirkungsvoll entgegenzutreten gewillt scheint. Und zweitens hat sich das bestehende

völkerrechtliche Instrumentarium zum Schutze von Kulturgütern offenbar als wenig wirkungsvoll erwiesen. Obschon der Europarat und die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) in den letzten zwei Jahren rege Aktivitäten zur Überwindung dieses Defizits entwickelt haben, sind künftige Entwicklungen vorläufig nur schemenhaft zu erkennen.

I. Das bestehende völkerrechtliche Regelungsgefüge

Die maßgeblichen Regeln über den Kulturgüterschutz in Kriegszeiten finden sich im Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 einschließlich der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen und eines Protokolls. Das Abkommen sieht vor, daß bewegliche und unbewegliche Kulturgüter von herausragender Bedeutung, Archive, Museen und Bibliotheken bereits in Friedenszeiten vor den möglichen Auswirkungen eines bewaffneten Konfliktes zu schützen und mit einem blau-weißen Erkennungszeichen zu markieren sind. Bei der Wahl der geeigneten Schutz-, Ausbildungs- und Informationsmittel räumt das Abkommen den Vertragsparteien allerdings einen großen Ermessensspielraum ein. Im Kriegsfall dürfen solche Objekte – unabhängig von ihrem Lageort im eigenen oder feindlichen Territorium – weder zu militärischen Zwecken genutzt noch angegriffen werden. Ausnahmen sind grundsätzlich nur bei dringender militärischer Notwendigkeit zulässig. Die Vertragsparteien werden angehalten, jede Form von Diebstahl, Plünderung oder illegaler Aneignung zu verhindern und von Vergeltungsmaßnahmen abzusehen. Ähnliche Immunitätsvorschriften gelten für Kulturgütertransporte und für das Schutzpersonal. Individuelle Verstöße gegen die Schutzvorschriften haben die Vertragsparteien der innerstaatlichen Strafverfolgung zuzuführen. Die Bestimmungen des Abkommens sind auch dann anwendbar, wenn der Kriegszustand von einer oder mehreren Konfliktparteien nicht anerkannt wird, und sollen auch in nicht-internationalen Konflikten sinngemäß befolgt werden. Über die Umsetzung und Einhaltung des Abkommens haben die Vertragsparteien in regelmäßigen Berichten Rechenschaft abzulegen (ohne daß allerdings eine eingehendere Prüfung der Berichte stattfindet).

Die fundamentale und unwidersprochene Bedeutung der Grundprinzipien des Haager Abkommens wurde 1977 dadurch bekräftigt, daß Art. 53 des Ersten und Art. 16 des Zweiten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen zum Schutze der Opfer bewaffneter Konflikte von 1949 alle gegen Kulturgüter gerichteten Kriegshandlungen verbieten.

Beschränkt weist weiter das Übereinkommen zum Schutze des Kul-