

3. Teil: DAS WTO/GATT-System

§ 6. Entwicklung des WTO/GATT-Systems/ Einführung in das System des Welthandelsrechts

- I. Allgemeine Einführung
- II. Historische Hintergründe und Entstehungsgeschichte des WTO-Systems
- III. Das GATT 1947 als „dritte Säule“ der Weltwirtschaftsordnung
- IV. Die Entwicklung der Welthandelsorganisation seit 1995
- V. Das System der Welthandelsorganisation seit 1995
- VI. Die Wirkung des WTO-Rechts

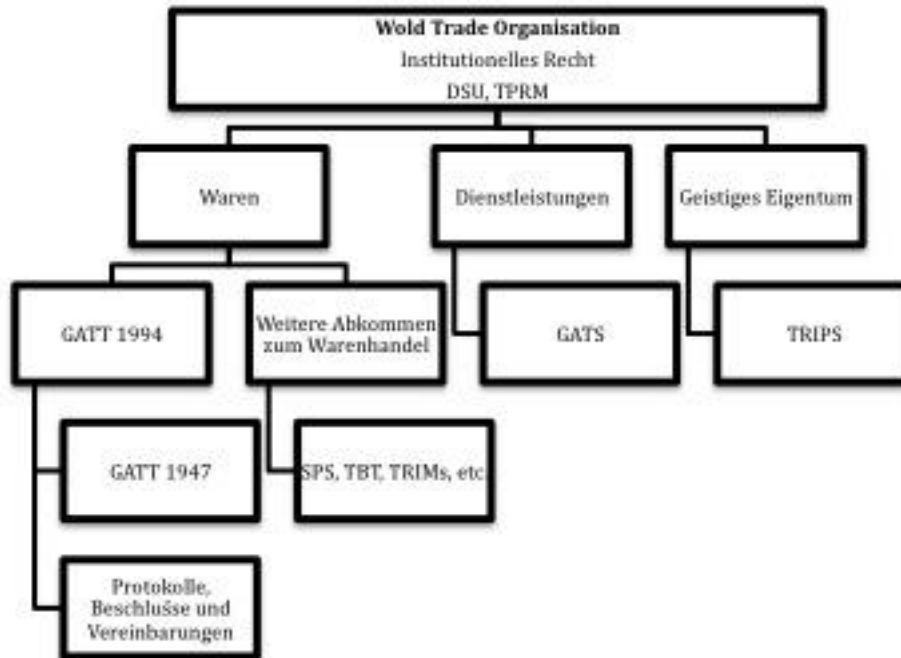
I. Allgemeine Einführung

Das Recht des Welthandelshandels umfasst das Recht der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO). Die völkerrechtlichen Regeln des Welthandels gehen allerdings über die im Rahmen der WTO geschlossenen Abkommen hinaus, denn zahlreiche Handelsfragen finden ihre rechtliche Regelung in Freihandelsabkommen, in regionalen bilateralen Abkommen oder auch durch regionale Integrationsrechtsordnungen. Der Welthandelsorganisation kommt bei der rechtlichen Betrachtung des Welthandels aber eine zentrale Rolle zu, denn sie stellt die Grundlage der internationalen Welthandelsordnung und auch des internationalen Wirtschaftsrechts dar. Dies gilt zuvörderst für den Bereich des grenzüberschreitenden Austauschs von Gütern und Dienstleistungen¹.

Das mit dem Abschluss der Uruguay-Runde 1994 in Marrakesch (15.4.1994) geschaffene WTO/GATT-System ist eine grundlegende Fortentwicklung des GATT (*General Agreements on Tariffs and Trade*) vom 31. Oktober 1947. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich das GATT 47 ausschließlich mit dem Warenverkehr befasste, während die großen Sektoren „Landwirtschaft“ und „Textilien“ faktisch unberücksichtigt blieben. Es birgt die Möglichkeit, zu einer umfassenden Ordnung des internationalen Wirtschaftsrechts weiterentwickelt zu werden. Das gegenwärtige Welthandelsrecht gründet also auf historischen Grundlagen. Von diesen hat es in seiner Ausgestaltung aber keinesfalls Abschied genommen, sondern vielmehr diese Grundlagen in sein System integriert.

¹ Das Volumen des weltweiten Handels, welches sich am Exportvolumen bemisst, betrug im Jahre 2004 ca. 11 000 Mrd. US\$ und umfasst damit ¼ des Weltbruttosozialprodukts. Zwischen 1994 und 2004 steigerte sich der Umfang des Welthandels um ca. 6 % p. a., während das Weltbruttosozialprodukt lediglich einen Anstieg von 2 % p. a. zu verzeichnen hatte. 80% des weltweiten Handels entfallen auf den Handel mit Waren, die übrigen 20% auf den Dienstleistungshandel.

Das WTO-System, das mit der Gründung der WTO im Jahre 1995 entstand², umfasst die neu gegründete WTO (*World Trade Organisation*) und mehrere Abkommen, von denen das GATT 1994, das GATS (*General Agreement on Trade in Services*), das TRIPS (*Trade-related Intellectual Property Rights*) sowie das DSU (*Dispute Settlement Understanding*) am wichtigsten sind³.



II. Historische Hintergründe und Entstehungsgeschichte des WTO-Systems

Seit der Herausbildung von Gebietskörperschaften bestehen grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, so dass die Geschichte des internationalen Handels bis in die Antike zurückreicht. Die ersten vier Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts waren von einem Zusammenbruch der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nach dem I. Weltkrieg ebenso geprägt wie einem auf diesen Zusammenbruch beruhenden, von fast allen Staaten praktizierten Protektionismus, der im Jahre 1929 eine Weltwirtschaftskrise auslöste. Die Konsequenzen des II. Weltkriegs machten eine Neuorientierung für den internationalen Handel unumgänglich. Nach dem Ende des II. Weltkriegs berief die UNO daher mehrere internationale Konferenzen über Handel und Beschäftigung ein. Diese hatten – im Anschluss an die Neuordnung des Internationalen Währungswesens durch die Abkommen von *Bretton Woods*⁴ (Weltbank und Internationaler Währungsfonds, Teil 5 dieser Vorlesung) – die Neuordnung des Internationalen Wirtschaftswesens durch die Gründung einer Internationalen

² Die Schlussakte der Uruguay Runde enthält das Übereinkommen von Marrakesch zur Gründung der Welthandelsorganisation. Das WTO-Übereinkommen ist ein einheitliches, für alle Mitglieder der WTO verbindliches Handelsübereinkommen mit vier Anhängen, in denen sich die verschiedenen materiellrechtlichen Handelsübereinkommen befinden. Dieser Ansatz wird auch als „single undertaking“ oder als „single package“ bezeichnet.

³ abgedruckt u. a. in ILM 1994, 1125 ff. und BGBl. 1994 II 1625.

⁴ Im Jahre 1944.

Handelsorganisation (*International Trade Organization, ITO*) zum Ziel⁵. Diese Internationale Handelsorganisation sollte neben den anderen beiden Abkommen zur Gründung der Weltbank und des IMF die dritte Säule einer neuen Weltwirtschaftsordnung werden. Von Bedeutung war vor allem die Konferenz von Havanna 1947/48 (Konferenz der Vereinten Nationen über Beschäftigung und Handel), die mit der Verabschiedung der „Havanna Charter“⁶ endete; diese enthielt umfassende Regelungen zu Handel, Wettbewerb, Auslandsinvestitionen, Wettbewerbsrecht, Entwicklungspolitik und Arbeitsmarkt, trat jedoch wegen Widerständen in den USA nie in Kraft⁷, obwohl 54 Staaten die Charta unterzeichneten.

III. Das GATT 1947 als „dritte Säule“ der Weltwirtschaftsordnung

Der Einfluss des alten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 47*) auf die Welthandelsorganisation ist beträchtlich, ein Rückblick auf dessen Entstehungsgeschichte für das Gesamtverständnis daher unerlässlich. Das GATT 1947 hat trotz seiner gravierenden „Geburtsfehler“ über nahezu 50 Jahre lang eine herausragende Rolle in den internationalen Handelsbeziehungen gespielt. Die Liberalisierung des internationalen Warenhandels durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen konnte in den insgesamt sieben Verhandlungsrunden weitgehend vorangetrieben werden, das GATT 47 sich mehr und mehr auch zu einem handelspolitischen Ordnungsrahmen entwickeln, in welchem die Vertragsparteien ihre Handelskonflikte beizulegen suchten. Schon vor der Konferenz in Havanna war von 23 Staaten das GATT ausgehandelt worden, das eigentlich als Teilordnung der Internationalen Handelsorganisation in den Bereichen Zölle und Handelspolitik konzipiert war⁸. Auf Bestreben der Vereinigten Staaten ist das GATT 47 als ein gegenseitiger Handelsvertrag ausgestaltet worden, welcher sich aus dem bereinigten Vertragstext und den über 20 Zolllisten zusammensetzt, die mit über 123 Verhandlungsergebnissen und über 45.000 Produktpositionen nahezu die Hälfte des Welthandels erfassen. Zu dieser Zeit verfügte die US-amerikanische Regierung lediglich über ein Mandat zum Aushandeln und zum Abschluss eines reinen Zollabkommens, so dass sich die Vertragsparteien ohne Beteiligung des Kongresses einigen konnten. Aufgrund eines Protokolls über seine vorläufige Anwendung trat es zum 1. Januar 1948 in Kraft und wandelte sich bald von einem Provisorium zur dauerhaften Grundordnung des Welthandels. Auch von seiner inneren Verfassung konnte es im Laufe der Zeit faktisch als Internationale Organisation angesehen werden.

⁵ Siehe hierzu v. a. die „United Nations Monetary and Financial Conference“.

⁶ „Charter for an International Trade Organization, abgedruckt in Hummer/Weiß, Textsammlung, S. 11 ff.

⁷ Der damalige Präsident der USA, Truman, legte das Abkommen dem Kongress nicht zur Unterzeichnung vor.

⁸ Das ursprüngliche GATT blieb im Kern auch nach der Revision des Welthandelsrechts nach der Uruguay-Runde im Jahre 1994 in Kraft. Zur Abgrenzung wird das ursprüngliche GATT Abkommen als GATT 47 bezeichnet, während das nach 1994 geltende Abkommen mit „GATT 94“ bezeichnet wird.

Das GATT 1947 war als ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag ausgestaltet, der allerdings über keinen institutionellen Rahmen verfügte. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass eine Integration des GATT 1947 in das institutionelle System der ITO vorgesehen war. Oberstes Beschlussorgan war nach Art. XXV Abschnitt 1 die *Assembly of the Contracting Parties*; für Abstimmungen galt das Mehrheitsprinzip bei je einer Stimme für jedes Mitglied, in der Praxis überwog aber deutlich das Konsensprinzip. Als ständiges Organ fungierte der *Council of Representatives*. Daneben gab es verschiedene Ausschüsse und das GATT-Sekretariat. Anfang der 1990er Jahre zählte es über 100 Mitglieder. Interessant war die Rolle der EG, die - obwohl formell nicht Mitglied des GATT - wegen ihrer außenhandelspolitischen Kompetenzen (Art. 133 EG) insoweit faktisch die Rolle der EG-Mitgliedstaaten übernommen hatte. Die EG hatte aber kein Stimmrecht, vielmehr stimmten ihre Mitglieder einzeln und in der Regel geschlossen ab. Das GATT 1947 wurde also mit der Zeit zu einer „de-facto“-Organisation; eine Einordnung des GATT 1947 als internationale Organisation war umstritten.

Die materiellen Regelungen des GATT 1947 sind im Wesentlichen in das GATT 1994 übergegangen und enthalten vor allem Diskriminierungsverbote und Verpflichtungen zum Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen. Im Zeitpunkt seines Inkrafttretens bestand das GATT 47 aus drei Teilen: Der erste Teil des GATT 47 enthielt die Meistbegünstigungsklausel (*Most Favoured Nation; MFN*) und die Zollzugeständnislisten. Im zweiten Teil des GATT 47 fanden sich die grundlegenden Bestimmungen zur Regelung des internationalen Warenhandels, wobei das Prinzip der Inländergleichbehandlung am stärksten hervorzuheben ist. Der dritte Teil enthielt die Bestimmungen über den räumlichen Anwendungsbereich. Das GATT 47 hat die Liberalisierung des internationalen Warenhandels in entscheidender Weise vorangetrieben und die ihm überraschend zugefallene Rolle als dritte Säule des Systems von *Bretton Woods* unerwartet gut ausgefüllt, auch wenn z. B. das Verfahren der Streitbeilegung erhebliche Schwächen aufwies und das GATT 47 zudem über keine völkerrechtsverbindliche Existenzgrundlage verfügte. Diese „Geburtsfehler“ des GATT 47 führten letztlich zur Einleitung der Uruguay-Runde.

IV. Die Entwicklung der Welthandelsorganisation seit 1995

Der Weiterentwicklung des freien Welthandels dienten in regelmäßigen Abständen durchgeführte Verhandlungsrunden, die auf multilateraler Ebene durchgeführt wurden. Zudem wurden zum Abbau anderer Handelshemmnisse verschiedene völkerrechtliche Abkommen ausgehandelt, die neben das GATT 1947 traten, so dass die auf dem GATT beruhende Rechtsordnung erweitert und präzisiert wurde. Das Ziel der multilateralen Verhandlungsrunden lag zunächst in der Absenkung der Zölle. In der Kennedy-Runde (1964-

67) einigte man sich auf eine allgemeine lineare Zollreduzierung und ein Abkommen zu Anti-Dumping Maßnahmen. In der Tokyo-Runde (1973-76) standen nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Vordergrund. Daneben wurden zahlreiche GATT-Codizes geschlossen, rechtlich selbstständige separate Abkommen, deren Mitglieder nicht mit denen des GATT identisch sein mussten (z. B. die Welttextilabkommen und der zwischen den Industriestaaten ausgehandelte Anti-Dumping-Codex). Dies führte zur Entstehung eines „GATT à la carte“ und hatte zur Folge, dass innerhalb des GATT-Systems für die einzelnen Mitglieder erhebliche Unterschiede im Hinblick auf ihre materiellrechtlichen Verpflichtungen bestanden. Problematisch war zudem, dass die einzelnen Abkommen über unterschiedliche Mechanismen zur Streitbeilegung verfügten, so dass im Falle eines Handelsdisputes der klagenden Partei die Möglichkeit offenstand, sich das für sie günstigste Verfahren auszusuchen. Die zunehmende Fragmentierung des Welthandelsrechts war ein weiterer Faktor, der zur Einleitung der Uruguay Runde (1986-1993) führte, die im Jahre 1986 in Punta del Este eröffnet wurde. Diese war von ganz grundlegender Bedeutung; hier ging es um institutionelle Fragen, den weiteren Abbau von Handelshemmnissen für Industrie- und Agrarprodukte, den grenzüberschreitenden Verkehr von Dienstleistungen sowie die Beziehung zwischen Handel und geistigem Eigentum. Die Frage eines neuen institutionellen Rahmens und die Errichtung einer internationalen Organisation wurden von der EG und Kanada in die Verhandlungen eingebracht. Die Verhandlungen über eine multilaterale Handelsorganisation wurden am 15. Dezember 1993 offiziell beendet. Im April 1994 wurden dann in Marrakesch nach sehr langen und schwierigen Verhandlungen die ausgehandelten Vereinbarungen unterzeichnet; sie sind zum 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Das Abkommen zur Errichtung einer Welthandelsorganisation stellt ein einheitliches, für alle Mitglieder verbindliches Abkommen dar, an das vier Anhänge angegliedert sind, in denen sich die verschiedenen materiellrechtlichen Handelsabkommen befinden.

Die Verhandlungen über die Ausgestaltung des Welthandelsrechts wurden auch nach der Gründung der WTO weitergeführt. Dies betraf vor allem einige Dienstleistungssektoren (Finanzdienstleistungen und Telekommunikation). Für eine Weiterentwicklung des Systems des Welthandelsrechts sorgte zudem die Verpflichtung für die Mitglieder der WTO, Aspekte, über die im Rahmen der Uruguay Runde keine Einigkeit erzielt werden konnte, weiter zu verhandeln⁹.

Auf der Ministerkonferenz in Singapur (1996) standen Themen auf der Tagesordnung, die vor allem mit den Interessen der Industrienationen korrespondierten. Interessant war jedoch, dass die Mitglieder der WTO es ablehnten, Sozialstandards in ihre Verhandlungen aufzunehmen.

⁹ Diese Verpflichtung wird als „built in“ Agenda bezeichnet.

Eine wesentliche Weiterentwicklung konnte auch auf der Ministerkonferenz in Genf nicht erzielt werden. Die Ministerkonferenz in Seattle, die als „Millennium Runde“ programmatischen Charakter haben und vor allem zu Verhandlungsergebnissen in den Bereichen des Investitionsschutzes und des Wettbewerbsrechts führen sollte, wurde von globalisierungskritischen Demonstrationen begleitet, die sich vor allem gegen das einseitig auf Handelsliberalisierungen gerichtete Mandat der WTO wandten¹⁰. Zudem verschärfen sich die grundsätzlich bestehenden Gegensätze zwischen den USA und der EG im Bereich der Agrarwirtschaft erneut, so dass die Verhandlungen ergebnislos beendet wurden. Dies brachte für die WTO eine erste „Legitimationskrise“ mit sich.

Im Anschluss an diesen Misserfolg fand die Ministerkonferenz in Doha statt, deren Fokus auf die Stellung der Entwicklungsländer im System der WTO gerichtet war. Dies führte zum Entwurf der „Doha Development Agenda“ (DDA). Für die Entwicklungsländer standen dabei der Abbau von Exportsubventionen und inländischen Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Agrarwirtschaft im Vordergrund. Einen weiteren wichtigen Streitpunkt machten die sog. „Zolleskalationen“ aus, die aus Sicht der Entwicklungsländer eine erhebliche Behinderung für den Export darstellten. Im Jahre 2003 wurden dann weitere Verhandlungen zur DDA in Cancun geführt, die aber aufgrund der grundlegenden Interessenwidersprüche von Industrienationen und Entwicklungsländern ohne Abschlusserklärung beendet wurde. Auch die Ministerkonferenz in Hong Kong (2005), in deren Zentrum eine bereits geschmälerierte Version der DDA stand, konnte eine Überwindung des Interessenkonflikts nicht herbeiführen; dabei waren vor allem Einigungen im Landwirtschaftssektor nicht zu erzielen.

Im Juli 2006 beschlossen die WTO-Mitglieder, den Resultaten der Handelsrunden Rechnung tragend, dass alle Verhandlungen um die DDA bis auf Weiteres ausgesetzt werden sollten. Als große Aufgabe bleiben, dies zeigten vor allem die Ergebnisse der Handelsrunden von Seattle, Doha und Cancun sowie des Gipfels in Hong Kong im Dezember 2005, die weitere Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten, die Bewältigung unterschiedlicher Standards im Umwelt- und Naturschutz (oder: ökonomische und ökologische Interessen in Einklang zu bringen), im Sozial- und Arbeitsrecht (Kinderarbeit, Arbeitnehmerschutz) sowie der Ausgleich zwischen Menschenrechten und Welthandelsrecht.

V. Das System der Welthandelsorganisation seit 1995

Im Zentrum der neuen Internationalen Handelsordnung steht die Anfang 1995 errichtete WTO als institutioneller Rahmen für GATT 1994 und die anderen in Marrakesch unterzeichneten

¹⁰ „Battle of Seattle“, „Teargas Conference“.

Verträge¹¹. Dabei sind GATT 1994, GATS, TRIPS, DSU sowie die multilateralen Handelsübereinkommen der Anhänge 1 bis 3 „integrierende Bestandteile“ der WTO und binden alle Mitglieder, während die sektoriellen Abkommen nach Anhang 4 zum WTO-Ü nur für die ihnen ausdrücklich beigetretenen Staaten in Kraft sind. Das reformierte GATT 1994 besteht aus dem GATT 1947 mit seitherigen Änderungen und einigen zusätzlichen Vereinbarungen; die Grundsätze des GATT 1947 wurden übernommen. Von erheblicher Bedeutung ist – neben der erwähnten Gründung der WTO und den genannten Abkommen GATS, TRIPS und DSU – das TRIMS-Agreement (*Trade-related Investment Measures*), demzufolge ausländischen Investoren hinsichtlich des Handelns mit Gütern keine Einschränkungen auferlegt werden sollen, die mit den grundlegenden GATT-Prinzipien der Inländergleichbehandlung und des Verbots quantitativer Beschränkungen unvereinbar wären. Zu erwähnen sind ferner die heftig umstrittenen Abkommen über *Subsidies and Countervailing Measures* sowie *Government Procurement*.¹²

Wichtigste Aufgabe der WTO ist – neben ihrer Funktion als Forum für weitere Verhandlungen – die Implementierung der Streitbeilegungsmechanismen. Die Organstruktur der WTO hat sich aus dem GATT 1947 entwickelt. Oberstes Organ der WTO ist die mindestens alle zwei Jahre tagende *Ministerial Conference*, deren Aufgaben vom – auch alle Mitglieder umfassenden – *General Council* ausgeübt werden. Die Ministerkonferenz setzt sich aus den Wirtschafts- oder Handelsministern der Mitgliedstaaten zusammen. Entscheidungen zur Auslegung des WTO-Abkommens und der multilateralen Handelsübereinkommen liegen nach Art. IX (2) WTO-Ü bei der Ministerkonferenz und dem *General Council* (mit $\frac{3}{4}$ Mehrheit). Der *General Council* (Allgemeine Rat) ist das ständig tagende Organ zur Beschlussfassung; ihm kommen die Aufgaben der Ministerkonferenz zwischen deren Tagungen zu. Zudem obliegt ihm als zentrales Organ der WTO die Befassung mit allen die Organisation betreffenden Fragen. Daneben gibt es verschiedene Räte für verschiedene Bereiche wie *Council for Trade in Goods*, *Council for Trade in Services*. Die Handelspolitik der Mitglieder wird durch das TPRB (*Trade Policy Review Body*) überwacht. Die laufenden Geschäfte werden vom Sekretariat wahrgenommen; diese umfassen vor allem die technische und organisatorische Unterstützung der übrigen WTO-Organe. Diese sind allesamt Plenarorgane.

¹¹ BGBl. 1994 II, S. 1625.

¹² letzteres gilt nicht nur für das öffentliche Auftragswesen der Zentralregierungen, sondern auch für Aufträge regionaler und kommunaler Verwaltungseinheiten sowie der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen durch öffentlich-rechtliche Einrichtungen in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung sowie Verkehrswesen, nicht jedoch der Telekommunikation.

Gemäß Art. VIII (1) WTO-Agreement hat die WTO Völkerrechtspersönlichkeit; sie ist somit ein eigenständiges Völkerrechtssubjekt. Zu betonen ist zudem, dass die WTO keine UN-Sonderorganisation ist. Dieser Tatsache lag eine politische Entscheidung der Verhandlungsführer der Uruguay Runde zugrunde, die ihrerseits auf der Tradition des GATT 1947 fußt. Das Verhältnis der WTO zur UN ist aber geprägt durch besondere Beziehungen, die vor allem zum IWF, zur Weltbank und zur UNCTAD unterhalten werden. Die EU ist Gründungsmitglied, ihre Stimmenanzahl entspricht der ihrer Mitglieder, die zugleich Mitglieder des WTO/GATT-Systems sind. Derzeit gehören der WTO 159 Mitglieder an¹³. Dabei können nicht ausschließlich Staaten Mitglieder werden, sondern auch selbstständige Zollgebiete. Voraussetzung ist dann allerdings, dass ihnen Autonomie über ihre Außenwirtschaftsbeziehungen zukommt¹⁴.

VI. Die Wirkung des WTO-Rechts

Da das WTO Recht aus völkerrechtlichen Normen besteht, bedarf dieses der Umsetzung ins nationale Recht¹⁵. Die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO Rechts gehört zu den am heftigsten umstrittenen Problemkreisen des Wirtschaftsvölkerrechts, vor allem, da das WTO-Ü diese Frage nicht beantwortet¹⁶. Folglich kommt den Mitgliedstaaten die Entscheidung über eine unmittelbare Anwendbarkeit zu. Der EuGH hat diese unter Bezugnahme auf seine Rechtsprechung zum GATT 1947 konsequent abgelehnt¹⁷. Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof auch für die unmittelbare Anwendbarkeit der Entscheidung des *Dispute Settlement Bodies* (DSB), dem Streitschlichtungsorgan der WTO, übernommen und dabei auch die Verhandlungslösung als Möglichkeit zur Streitschlichtung in den Vordergrund gestellt.

¹³ Zuletzt beigetreten: Russland (22. August 2012), Vanuatu (24. August 2012), Demokratische Volksrepublik Laos (2. Februar 2013), Tadschikistan (2. März 2013).

¹⁴ Vgl. Art. XII:1 WTO-Übereinkommen.

¹⁵ Dies geschah in Deutschland durch die Zustimmung des Bundesrates (einstimmig am 8. Juli 1994) und des Bundestages. (wenige Gegenstimmen, 29. Juni 1994).

¹⁶ US-Section 301-310 of the Trade Act of 1974, Bericht des Panels vom 22. 12. 1999, Absatz 7.72, WT/DS 152/R.

¹⁷ EuGH, Rs. C-149/96, Portugal/Rat, Urteil vom 23. 11. 1999, Slg. 1999, I-8395; diese Position wird auch von den USA und Japan eingenommen.