

nachzukommen, die Lage der Juden in den arabischen Staaten mitzubedenken. Auch die Besetzung des Ausschusses mit Vertretern aus den Reihen der Blockfreien stützte in den Augen Israels diesen Vorwurf; der Westen unterstützte die Arbeit des Gremiums ebenfalls nicht. Dementsprechend fand die Resolution 49/36A der Generalversammlung vom 9. Dezember 1994, in der dem Ausschuss ausdrücklich »Unparteilichkeit« bescheinigt wurde, mit 85 Befürwortern bei Gegenstimmen Israels und der USA sowie 75 Enthaltungen keine sehr überzeugende Mehrheit.

Die Mitglieder des Sonderausschusses konnten die besetzten Gebiete bis heute nicht betreten; ihre Beweisaufnahme erfolgt daher passiv und aus zweiter Hand.²⁶ Auf der Grundlage der von ihm völkerrechtswidrig beanspruchten Souveränitätsrechte weist Israel den Ausschuss ab. Dessen Geschäftsordnung sieht die Zustimmung des betroffenen Landes vor, was Israel die Abweisung erleichterte. Allerdings steht diese Position auf tönernen Füßen, da Israel über die besetzten Gebiete zwar die De-facto-Herrschaft ausübt, eigentliche Souveränitätsrechte aber angesichts der Völkerrechtslage eindeutig zu Unrecht beansprucht. Insofern verletzt der Sonderausschuss mit seiner Forderung nach Untersuchung der Lage der Menschenrechte in den besetzten Gebieten auch nicht die Integrität Israels. Zu Recht fordert Lothar Kuhl deshalb, daß die Generalversammlung auf der Grundlage des Art. 96 der UN-Charta ein Rechtsgutachten beim Internationalen Gerichtshof über die in den Bereich der »inneren Zuständigkeit« fallenden Angelegenheiten einholt und der UN-Sicherheitsrat parallel dazu Israel auffordert, eine Untersuchung in den besetzten Gebieten zuzulassen. In seiner Resolution 904 zu dem im Februar 1994 in der Abraham-Moschee in Hebron verübten Massaker hat der Sicherheitsrat erstmals verlangt, »eine vorübergehende internationale oder ausländische Präsenz« zum Schutz der palästinensischen Zivilpersonen in den Gebieten einzurichten.²⁷

HILFE VON AUSSEN ERFORDERLICH

Im vergangenen Jahr hatte sich die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in fünf Entschlüssen der Nahost-/Palästina-Thematik angenommen; in Resolution 1994/5 etwa verlangte sie einmal mehr den Abzug aus den besetzten Gebieten (eine entsprechende Verbalnote des UN-Generalsekretärs war dem israelischen Außenministerium freilich auch dieses Mal keine Antwort wert²⁸). In diesem Jahr steht das Thema wieder an prominenter Stelle der Tagesordnung; angesichts der zu erwartenden maßvollen Wortwahl und positiven Stellungnahme zum Friedensprozeß sollte Israel eigentlich die internationale Kritik stärker beachten können als bisher. Zu rechnen ist damit allerdings nicht, da zum einen jüngste Ereig-

nisse den Verfechtern einer Politik der harten Hand neue (Schein-) Argumente liefern und zum anderen gegenwärtig von der US-Regierung keine Änderung ihrer Politik hin zu einer konsequenten Anwendung menschenrechtlicher Grundsätze auch gegenüber diesem von ihr stets geschützten Staat zu erwarten ist. So zählen die Vereinigten Staaten zwar zu den Signatarstaaten der Vierten Genfer Konvention und haben sich somit durch ihre Unterschrift verpflichtet, über die Einhaltung der Konvention durch jeden Signatarstaat zu wachen; doch selbst der von ihnen mit der Regierung Rabin geschlossene »Kompromiß« anlässlich der völkerrechtswidrigen Massendeportation vom Dezember 1992 hat dem Völkerrecht großen Schaden zugefügt. Dies, weil die USA nicht auf der Rückkehr aller Deportierten bestanden haben, sondern sich mit der sofortigen Rückkehr nur eines Teils begnügten (die übrigen konnten erst nach einem Jahr zurückkehren). Damit wurde ein völkerrechtswidriger Akt nachträglich legitimiert. Rabin hatte dies im Gegensatz zur Clinton-Administration sofort erkannt, als er in der Knesset betonte, daß damit das Prinzip der Deportation gerechtfertigt sei.

Trotzdem sind die Vereinigten Staaten auch weiterhin – gerade wegen ihrer engen politischen Beziehungen zu Israel – besonders gefordert. Denn um den Aussöhnungsprozeß zu einem erfolgreichen Ende zu führen, müssen sich andere Länder und Ländergruppen stärker in der Region engagieren, dabei aber eine einseitige Parteinahme vermeiden. Nur so kann auch den Staaten der Dritten Welt glaubwürdig verdeutlicht werden, daß eine Berufung auf menschenrechtliche Grundsätze nicht nur ihnen gegenüber gilt. Auch die Weltorganisation muß in den Prozeß verstärkt einbezogen werden, nicht nur als Träger der UNRWA. Im Juni vergangenen Jahres berief UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali den norwegischen Botschafter Terje Roed Larsen zum Sonderkoordinator in den besetzten Gebieten. Er arbeitet mit der Gebergemeinschaft und der Weltbank zusammen; diese unterstützen mit einem Soforthilfeprogramm für die Jahre 1994 bis 1996 den Ausbau der Infrastruktur im Autonomiegebiet.²⁹ Das Interesse Europas schließlich liegt nicht nur in der Geschichte und der geographischen Nähe begründet, sondern rechtfertigt sich auch aus der erhofften langfristigen Wirtschaftsentwicklung in der Region. Die EU gehört zu den größten Geldgebern in den besetzten Gebieten und ist Israels größter Handelspartner. Die Staaten der EU können somit schon aus Eigeninteresse nicht umhin, auf Israel einzuwirken, den Druck von Arafat zu nehmen, damit sich die hochexplosive Lage im Gazastreifen entspannt. Sollte dies nicht geschehen, werden die extremistischen Kräfte mehr und mehr Zulauf erhalten. Dies liegt weder im Interesse Europas noch in dem der internationalen Staatengemeinschaft – und schon gar nicht in dem der beiden unmittelbar betroffenen Völker.

Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung

WOLFGANG BENEDEK

Nachdem mit der Unterzeichnung der Schlußakte der Uruguay-Runde am 15. April 1994 im marokkanischen Marrakesch die Uruguay-Runde nach siebeneinhalbjähriger Dauer zu einem erfolgreichen Ende gekommen war,¹ ist das Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens war gemäß den Beschlüssen von Marrakesch von einer eigenen »Implementierungskonferenz« in Genf festgelegt worden; seine Einhaltung wurde durch die rechtzeitige Ratifikation des Abkommens durch den US-Kongreß, aber auch durch die EU und Japan ermöglicht. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens wies die WTO bereits 81 Mitglieder auf, die zusammen mehr als neun Zehntel des Welthandels repräsentie-

ren. Damit beginnt eine neue Epoche multilateraler Handelszusammenarbeit auf neuen rechtlichen Grundlagen.

In diesem Beitrag sollen zuerst die historische Dimension und die Umstände des Zustandekommens der Welthandelsorganisation behandelt werden. Sodann werden die Struktur der WTO-Rechtstexte, die Arten der Mitgliedschaft, Übergangsfragen und die Organe der WTO in ihrer Zuständigkeitsverteilung erläutert. In einem dritten Teil wird auf die Beziehungen der WTO zu den Vereinten Nationen und zu anderen internationalen Organisationen sowie auf die Möglichkeit eines Konsultativstatus für Nichtregierungsorganisationen (non-governmental organizations, NGOs) eingegangen.

I. Historischer Hintergrund und Konzept der WTO

Ein fünfzigjähriges Projekt

Die Errichtung einer Organisation für den Welthandel ist eines der bedeutendsten Ergebnisse der Uruguay-Runde. Damit wurde ein Projekt verwirklicht, das auf die Havanna-Charta als Satzung der geplanten Internationalen Handelsorganisation (ITO) zurückgeht, welche 1948 als Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Beschäftigung (UNCTE) unterzeichnet wurde, mangels Ratifikation durch den US-Kongreß letztlich jedoch nicht zustandekam. Mit dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens zum Jahresbeginn 1995 sind seit den ersten (übrigens amerikanischen) Vorschlägen und Entwürfen für eine weltumspannende Handelsorganisation in den Jahren 1945/46 fast 50 Jahre vergangen.² Auch werden die vor einem halben Jahrhundert auf der Konferenz von Bretton Woods im Jahr 1944 beschlossenen Währungs- und Finanzorganisationen Internationaler Währungsfonds (IMF) und Weltbank damit ihre bereits damals geplante Ergänzung im Handelsbereich erhalten.

Das Scheitern der ITO war der Grund dafür, daß das seit Anfang 1948 vorläufig angewendete Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das inhaltlich dem Teil IV der Havanna-Charta entspricht, bis heute nicht formell in Kraft getreten ist. Seine Rechtsgrundlage blieb das »Protokoll über die vorläufige Anwendung«, wodurch es der US-Regierung seinerzeit möglich war, die – als ungewiß geltende – Zustimmung des US-Kongresses zu umgehen.³ Auch für die Zustimmung zur WTO mußten dem Kongreß Konzessionen gemacht werden: Die Vereinigten Staaten behalten es sich vor, wieder auszutreten, wenn ein eigens eingerichtetes US-Überprüfungsgremium in einem Zeitraum von fünf Jahren in mehr als zwei Fällen un gerechtfertigte Entscheidungen der WTO gegen die Vereinigten Staaten feststellen sollte.

Aus seiner Entstehungsgeschichte rührte auch der »Geburtsfehler« des GATT, daß nur ein Minimum an organisatorischen Bestimmungen vorgesehen war, da ursprünglich nur die Zeit bis zum Inkrafttreten der Havanna-Charta überbrückt werden sollte. So weist das GATT nur ein Hauptorgan, die zu diesem Zweck mit Großbuchstaben bezeichneten »VERTRAGSPARTEIEN«, auf. Alle anderen Organe, wie insbesondere der GATT-Rat, beruhen auf sekundärrechtlichen Beschlüssen der VERTRAGSPARTEIEN. Die Rechtsgrundlage des Sekretariats des GATT blieb bis heute die Interimskommission für die ITO (ICITO).⁴ Diese hielt am 8. Dezember 1994 ihr letztes Treffen ab und wird mit dem 30. Juni 1995 aufgelöst.

Alle Versuche in der Vergangenheit, das GATT durch eine Rechtsgrundlage für eine Organisation zu ergänzen, wie zum Beispiel die Verhandlung eines Protokolls über eine Organisation für Handelszusammenarbeit (Organization for Trade Co-operation, OTC) ereilte dasselbe Schicksal wie die ITO selbst. In der Folge entwickelte sich das GATT auf pragmatischem Wege zu einer quasi-universellen Organisation des Welthandels mit gewohnheitsrechtlicher Völkerrechtsfähigkeit, doch war seine Qualität als internationale Organisation lange umstritten. Trotz verschiedener, auch privater Initiativen⁵ galt die Errichtung einer internationalen Handelsorganisation sogar noch zu Beginn der Uruguay-Runde als unrealistisch und fand daher auch keinen Eingang in die Erklärung von Punta del Este vom 20. September 1986, die die Verhandlungsziele der Uruguay-Runde formulierte. Dennoch wurde das Projekt auch von seiten der Wissenschaft immer wieder in Erinnerung gerufen.⁶ Das Zustandekommen der WTO als Teil der Ergebnisse der Uruguay-Runde ist eigentlich der Schwierigkeit zu verdanken, die Uruguay-Runde zu einem zeitgerechten Abschluß zu bringen. Im April 1990 hatte Kanada den Vorschlag zur Errichtung einer »World Trade Organization« zum Verhandlungsgegenstand der Uruguay-Runde gemacht. Dem Vorschlag schloß sich in der Folge die EG an, die allerdings als Namen der neuen Organisation »Multilateral Trade Organization« (MTO)

vorschlug. Um die Uruguay-Runde nicht mit dem kontroversen Vorhaben zu belasten, sollte die Abschlußkonferenz in Brüssel im Dezember 1990 darüber jedoch nur eine politische Grundsatzentscheidung treffen; die Verhandlungen über die konkreten Einzelheiten der Organisation sollten nach dem Abschluß der Uruguay-Runde geführt werden. Nach dem Scheitern der Brüsseler Konferenz – die als Abschlußkonferenz der auf vier Jahre angesetzten Handelsverhandlungen gedacht gewesen war – im Dezember 1990 mußte für die Verhandlungen ein neuer Anlauf genommen werden.

Die WTO als neue Rahmenorganisation

Diese Zeit nutzten Kanada und die EG, denen sich später auch die Vereinigten Staaten anschlossen, zu einer Konkretisierung ihrer Initiative. Obwohl von Anfang an die Idee eines »Mantelabkommens«, das alle Vereinbarungen der Uruguay-Runde einbinden sollte, bestand, folgte der MTO-Entwurf zuerst dem OTC-Ansatz von 1955. Das bedeutet, daß ursprünglich nur an ein zusätzliches Abkommen der Uruguay-Runde gedacht war, das dem GATT-Sekretariat endlich die fehlende Rechtsgrundlage geben sollte. So fand sich das Abkommen über die MTO in dem im Dezember 1991 vorgelegten sogenannten Dunkel-Papier, das erstmals die Ergebnisse der Verhandlungen in allen Bereichen zusammenfaßte, an letzter Stelle als eine Art organisatorischer Ergänzung. Doch auch das nach dem früheren Generaldirektor des GATT benannte Dunkel-Papier brachte nicht den erhofften Durchbruch; das GATT-Sekretariat und die Delegierten erhielten damit Gelegenheit, am Konzept der MTO weiterzuarbeiten. Dabei ging es auch um eine Lösung für die Probleme der durch die Vorgehensweise der Tokyo-Runde (1973-1979) geschaffenen Vielzahl rechtlich eigenständiger Instrumente mit unterschiedlicher Mitgliedschaft und verschiedenen Streitbeilegungsbestimmungen, was zur Kritik einer Zersplitterung beziehungsweise Balkanisierung des GATT geführt hatte.

Dies führte zu einem Umdenken hin zur großen, auf die ITO zurückgreifenden Lösung. Entsprechend dem Ansatz der Havanna-Charta sollte die MTO nunmehr als organisatorisches Rahmenabkommen für alle Abkommen, Übereinkommen und Vereinbarungen der Uruguay-Runde dienen. Das MTO-Abkommen rückte solcherart vom Ende des Dunkel-Textes an die Spitze, und das Schema der Instrumente und Organe mußte völlig neu geordnet werden. Ein damit verbundener Vorteil war die Einrichtung eines einheitlichen Streitbeilegungsorgans (Dispute Settlement Body, DSB), wodurch die in den verschiedenen Abkommen vorgesehenen eigenen Streitschlichtungsbestimmungen weitgehend überflüssig wurden. Als die substantiellen Verhandlungen der Uruguay-Runde 1993 wieder in Gang kamen, zeigten sich wachsende Widerstände gegen die große Lösung. Am letzten Verhandlungstag, dem 15. Dezember 1993, signalisierten die US-Verhandler schließlich ihre Zustimmung unter der Bedingung, daß die Bezeichnung der neuen Organisation von »Multilateral Trade Organization« (MTO) auf »World Trade Organization« (WTO) geändert würde.⁷ Offensichtlich wollte man damit Bedenken im US-Kongreß zerstreuen, wonach das unilaterale Arsenal der US-Außenhandelspolitik der neuen multilateralen Organisation geopfert werden müsse, obwohl die Namensänderung natürlich an den feststehenden Abkommensinhalten nichts mehr änderte.

Verabschiedung und Inkrafttreten

Bis zur Ministerkonferenz in Marrakesch vom 12. bis 15. April 1994 waren noch der Text des Abkommens über die WTO und der ihm angeschlossenen insgesamt 27 multilateralen Abkommen und Übereinkommen fertigzustellen, letzte Verhandlungen in Teilbereichen zu führen und eine Reihe von Ministerentscheidungen vorzubereiten. Am 15. April 1994 unterzeichneten schließlich 111 von zuletzt 125 Verhandlungsteilnehmern die Schlußakte der Uruguay-Runde, wodurch sie sich verpflichteten, das WTO-Abkommen dem Ratifi-

kationsverfahren zuzuleiten und die insgesamt rund 25 Minister-Erklärungen und -Beschlüsse anzunehmen. Getrennt davon wurde von 104 Teilnehmern das Abkommen über die Errichtung der WTO unterzeichnet, da dies auf Grund der internen Rechtslage nicht allen möglich war.

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wurde durch eine sogenannte Implementierungskonferenz festgelegt, die ursprünglich auf Minister-Ebene vorgesehen war, schließlich jedoch einerseits aus einem Treffen des Vorbereitungsausschusses für die WTO auf der Ebene hoher Beamter und andererseits aus der 6. Sondertagung der VERTRAGSPARTEIEN des GATT bestand. Entsprechend einer internen Vereinbarung sollte das WTO-Abkommen erst in Kraft treten, wenn eine repräsentative Teilnahme aus allen Wirtschaftsregionen mit einem Welthandelsanteil von zumindest zwei Dritteln erreicht war. Um einen ordentlichen Übergang sicherzustellen, wurde ein allen Unterzeichnern offenerstehender »Vorbereitungsausschuß« eingerichtet, als dessen Vorsitzender der Generaldirektor des GATT, Peter Sutherland, in vorsichtiger Eigenschaft fungierte. Der Vorbereitungsausschuß richtete Unterausschüsse für Haushalt, Finanzen und Verwaltung, für Dienstleistungen und für institutionelle, Verfahrens- und Rechtsfragen sowie für Handel und Umwelt ein. Er war befugt, im Konsens alle notwendigen vorläufigen oder endgültigen Beschlüsse zu treffen: vom Sitzabkommen über Budgetfragen bis zur Übergabe des Vermögens und zum Transfer des Personals von ICI-TO/GATT an die WTO. Er war weiterhin für Fragen der Mitgliedschaft, die Ausarbeitung der Aufgabenbeschreibungen der WTO-Organen und deren Verfahrensregeln sowie die ersten Schritte zur Durchführung und allfälligen Ergänzung des Arbeitsprogramms der WTO zuständig.

Die Themenbereiche des Arbeitsprogramms der WTO wurden mangels Einigung offen gehalten. Die USA und Frankreich hatten sich zuletzt noch für die Einbeziehung von international anerkannten Sozialstandards stark gemacht, worauf es nur zu einer Aufzählung von verschiedenen in den Ministererklärungen genannten Bereichen – beispielsweise internationale Handels- und Einwanderungspolitik, Handels- und Wettbewerbspolitik einschließlich restriktiver Geschäftspraktiken, Handel und Investitionen, Regionalismus, Interaktion zwischen Handelspolitik und Finanz- und Währungsfragen einschließlich der Verschuldungsproblematik – kam. Ein spezielles Arbeitsprogramm findet sich im Ministerbeschluß über Handel und Umwelt, für dessen Umsetzung der WTO-Ausschuß für Handel und Umwelt verantwortlich sein wird, der zunächst als Unterausschuß des Vorbereitungsausschusses tätig war. Die letzte Aufgabe des Vorbereitungsausschusses war die Einberufung des Generalrats der WTO, der sodann alle Agenden weiterzuführen hat.

II. Die Struktur der WTO und ihre Organe

Die Struktur des WTO-Abkommens

Die WTO umfaßt alle Abkommen, Übereinkommen und Vereinbarungen der Uruguay-Runde, die in vier Anhängen zum WTO-Abkommen enthalten sind.⁸ Dazu gehören das durch verschiedene Vereinbarungen und Beschlüsse modifizierte »GATT 1994« samt einer Reihe neuer Übereinkommen im Bereich des Warenhandels, und zwar das Protokoll von Marrakesch zum GATT 1994, das Verpflichtungen hinsichtlich des Abbaus tarifärer und nicht-tarifärer Handelschranken (einschließlich des Bereichs der Rohstoffe und tropischen Produkte) enthält, die Übereinkommen über die Landwirtschaft und über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen, die Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand und über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Trade-related Investment Measures, TRIMs) sowie das neue Übereinkommen über Schutzmaßnahmen, das Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung und die revidierten Übereinkommen

(Kodizes) der Tokyo-Runde in den Bereichen technische Handelshemmnisse, Anti-Dumping, Zollwertbestimmung, Einfuhrlicenzverfahren, Ursprungsregeln, Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.

Über den Handel mit Waren hinaus wird erstmals auch der Handel mit Dienstleistungen und mit geistigen Eigentumsrechten geregelt, und zwar durch das *Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS)* und das *Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS)*.

Vier Instrumente der Tokyo-Runde erhielten auf Grund ihres eigenständigen Rechtsstatus eine Sonderstellung als sogenannte *plurilaterale Handelsabkommen*, und zwar das Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen, das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse und die Übereinkunft über Rindfleisch. Die Verwaltung dieser Abkommen ist ebenfalls Aufgabe des GATT-beziehungsweise WTO-Sekretariats. Eigene Vereinbarungen betreffen die Regeln und Verfahren für die *Streitbeilegung* und den *Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik* (Trade Policy Review Mechanism, TPRM).

Dazu tritt eine lange Reihe von Minister-Beschlüssen und -Entscheidungen, die Teil der Schlußakte über die Ergebnisse der Uruguay-Runde sind. Sie betreffen zum Beispiel Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder, den Beitrag der WTO zur Stärkung der globalen Kohärenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die Notifikationsverfahren sowie einzelne Abkommen und Übereinkommen (insbesondere zur Fortführung der Verhandlungen in einzelnen Dienstleistungsbereichen). Dem WTO-Abkommen kommt ein Anwendungsvorrang gegenüber allen anderen Abkommen in seinem Rahmen zu. Vorbehalte sind nicht möglich, es sei denn, sie wären in einzelnen Abkommen vorgesehen. Ein Rücktritt vom WTO-Abkommen ist nach einer sechsmonatigen Kündigungsfrist möglich. Schließlich ist die Entscheidung über den Beitritt eine ausschließliche Kompetenz der WTO, wobei das Verfahren sich an dem bisher im GATT gebräuchlichen Modus orientiert.

Die Mitgliedschaft in der WTO

Die Mitgliedschaft in der WTO umfaßt die Zugehörigkeit zu allen Abkommen, Übereinkommen und Vereinbarungen der Schlußakte der Uruguay-Runde, mit Ausnahme der Mitgliedschaft in den plurilateralen Abkommen. Damit kehrt das internationale Handelssystem zum Grundsatz der einheitlichen Mitgliedschaft zurück und überwindet die Zersplitterung in verschiedene selbständige Handelsinstrumente mit unterschiedlicher Mitgliedschaft. Dies ist als eine der bedeutendsten Errungenschaften der Uruguay-Runde anzusehen, die nur durch die Errichtung der WTO möglich wurde. Für einen Großteil der Entwicklungsländer bedeutet dies ein Ende ihrer bequemen Nutznießer-Stellung als Nichtmitglieder der Kodizes der Tokyo-Runde. Den Teilnehmern der Uruguay-Runde wurde eine Frist von zwei Jahren zur Annahme des WTO-Abkommens ohne zusätzliche Verhandlungen eingeräumt.

Wie im GATT gibt es auch in der WTO den Status der »ursprünglichen Mitgliedschaft«. Als ursprüngliche oder originäre Mitglieder konnten der WTO nur jene Staaten beitreten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WTO-Abkommens am 1. Januar 1995 Vertragsparteien des »GATT 1947« waren und Verpflichtungslisten nach dem GATT 1994 und dem GATS aufweisen. Dies betrifft, in Abweichung von der bisherigen GATT-Praxis der Nichtreziprozität bei Zollverhandlungen gemäß Art. XXXVI:8, auch alle Entwicklungsländer mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder, von denen Zugeständnisse nur im Einklang mit ihren individuellen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen sowie ihren Verwaltungs- und institutionellen Fähigkeiten erwartet werden. Für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der WTO galt, daß dem GATT

1947 beitretende Staaten oder Zollgebiete dem Vorbereitungsausschuß Listen von Zugeständnissen hinsichtlich des GATT 1994 und des Dienstleistungsabkommens (GATS) zur Genehmigung vorzulegen hatten. Eine Nichtanwendung von einzelnen WTO-Abkommen analog zum Art. XXXV GATT ist, außer im Fall der Fortführung einer im Rahmen des GATT 1947 bestehenden Anwendungsbeschränkung, nur gegenüber Neubestritten zur WTO zulässig. Dies bedeutet, daß originäre Mitglieder von der Anwendung dieser Bestimmung des Art. XIII des WTO-Abkommens geschützt sind, während neu beitretende Länder damit rechnen müssen, nur teilweise in den Genuß der vollen Rechte aus dem WTO-Beitritt zu kommen. Daraus ergibt sich das Interesse Chinas und anderer Staaten am Status des originären WTO-Mitglieds.

Damit wurde ein Anreiz geschaffen, durch einen raschen GATT-Beitritt noch als ursprüngliches Mitglied der WTO angehören zu können und sich damit ein umständliches späteres Beitrittsverfahren zu ersparen. Tatsächlich beschleunigte dies die Beitritte zum GATT, so daß zum 1. Januar 1995 der Mitgliederstand des GATT 125 erreichte, während mehr als 20 weitere Länder noch Beitrittsverhandlungen führen. Unter anderem zeigte China größtes Interesse, die bereits langandauernden Verhandlungen um eine »Wiederaufnahme« seiner ursprünglichen Mitgliedschaft zu einem raschen Ende zu bringen, um originäres Mitglied der WTO werden zu können, was ihm jedoch nicht gelang. Auch Rußland und andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion haben Beitrittsanträge zum GATT und zur WTO gestellt. Angesichts der Tatsache, daß marktwirtschaftliche Strukturen in diesen Ländern erst im Aufbau sind, stellt sich jedoch die Frage, ob wie in der Vergangenheit handelspolitische Sonderregime für den Übergangsprozeß eingerichtet werden müssen. Schließlich sahen sich etliche der sogenannten De-facto-Länder, die als ehemalige Kolonien bereits GATT-Gebiete waren und mit der Unabhängigkeit die Möglichkeit eingeräumt erhielten, bei De-facto-Fortführung des GATT-Regimes zu einem späteren Zeitpunkt durch einfache Erklärung dem GATT beitreten zu können, gedrängt, diesen Schritt rasch zu setzen, da in der WTO kein De-facto-Status mehr vorgesehen ist.⁹

Fragen des Übergangs vom GATT zur WTO

Im Übergang vom GATT zur WTO ergeben sich eine Reihe von Problemen wie etwa die Frage des Abschlusses anhängiger Streit-schlichtungsverfahren, die Übertragung des Vermögens der ICITO auf die WTO oder die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten bei den Tagungen der Organe von GATT 1947 und WTO. Die Implementierungskonferenz vom 8. Dezember 1994 traf dazu die folgenden Entscheidungen: Für den Abschluß von Streitfällen nach dem GATT 1947 wurde ein einjähriges Fortbestehen des GATT 1947 neben der WTO (transitional co-existence) vereinbart, im Fall von Streitigkeiten unter dem Anti-Dumping- und dem Subventionskodex wegen der meist komplexeren Natur solcher Fälle sogar zwei Jahre. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, sollten die Organe vom GATT 1947 beziehungsweise der Abkommen der Tokyo-Runde ihre Tätigkeiten koordinieren und zugleich mit oder nach den entsprechenden Organen der WTO tagen.

Durch Beschluß der VERTRAGSPARTEIEN des GATT anläßlich ihrer im Rahmen der Implementierungskonferenz abgehaltenen 6. Sondertagung wurde festgelegt, daß durch das parallele Fortbestehen für WTO-Mitglieder keine Verpflichtung besteht, die in der Uruguay-Runde gewährten Zugeständnisse den Vertragsparteien des GATT 1947 zu gewähren, die noch nicht Mitglieder der WTO geworden sind, oder in Streitfälle nach dem Verfahren des GATT 1947 einzutreten. Das Protokoll über die vorläufige Anwendung des GATT soll nach einem Übergangsjahr, bei Eintreten unvorhersehbarer Umstände nach maximal zwei Jahren beendet werden, womit das GATT 1947 zu dieser Zeit auslaufen würde. Anträge auf Beitritte

zum GATT sind in Anträge auf Beitritte zur WTO umzuwandeln. Unterzeichner des Abkommens von Marrakesch über die Uruguay-Runde, denen eine Ratifikation des WTO-Abkommens auf Grund ihrer internen Verfahren nicht rechtzeitig vor dem Inkrafttreten der WTO möglich war, so die Schweiz, erhalten eine siebenmonatige Übergangsfrist, in der sie an allen WTO-Aktivitäten – allerdings ohne Stimmrecht – teilnehmen können.

Auf Grund eines zwischen GATT 1947, ICITO und WTO abgeschlossenen »Übergangsabkommens« sind alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten mit Inkrafttreten der WTO auf diese übergegangen, während die Bestellung der Bediensteten des WTO-Sekretariats durch den Generaldirektor der WTO bis zum 30. Juni 1995 abgeschlossen sein soll. In der Zwischenzeit fungiert das Personal von ICITO/GATT weiter als Sekretariat für das GATT 1947, die Abkommen der Tokyo-Runde und die WTO. Nach diesem Zeitpunkt nimmt das WTO-Personal die Sekretariatsaufgaben für das GATT 1947 und die Abkommen der Tokyo-Runde bis zu deren Auslaufen wahr. Für das Jahr 1995 wurde ein gemeinsamer Haushalt beschlossen.

Die Organe der WTO

Das oberste Organ der WTO ist die *Ministerkonferenz*, die mindestens alle zwei Jahre zusammentritt. Dies bedeutet eine politische Stärkung der WTO. Die VERTRAGSPARTEIEN des GATT hatten zwar jährlich eine Tagung abgehalten, aber sich nur in Ausnahmefällen, also etwa zur Einleitung oder zum Abschluß einer Verhandlungsrunde, auf Ministerebene getroffen. Die Ministerkonferenz ist ein Plenarorgan und kann grundsätzlich in allen vorgesehenen Fällen Beschlüsse treffen. Ihr obliegt auch die Einrichtung der ständigen Ausschüsse (wie des Ausschusses für Haushalt, Finanzen und Verwaltung, des Ausschusses für Beschränkungen aus Gründen der Zahlungsbilanz sowie des Ausschusses für Handel und Entwicklung) und, bei Bedarf, auch weiterer Ausschüsse (wie des Ausschusses für Handel und Umwelt).

Das operative Hauptorgan der WTO ist der *Generalrat* (General Council), der ebenso wie die Ministerkonferenz aus Vertretern aller Mitgliedstaaten besteht und zwischen den Treffen der Ministerkonferenz alle ihre Aufgaben sowie weitere Agenden nach den einzelnen Abkommen wahrzunehmen hat. Der Generalrat tritt zudem auch als Streitbeilegungsorgan (Dispute Settlement Body, DSB) zusammen, um die in der Vereinbarung über die Regeln und Verfahren der Streitbeilegung vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen, wobei das *Streitbeilegungsorgan* einen eigenen Vorsitzenden und eigene Verfahrensregeln hat. Ebenso fungiert der Generalrat im Rahmen des Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik (TPRM) als *Organ für die Überprüfung der Handelspolitik*. Auch hier ist ein eigener Vorsitzender und eine eigene Geschäftsordnung vorgesehen.

Die nächste Ebene stellen die operativen Hauptorgane der einzelnen Abkommen dar, die ihrerseits wieder Unterorgane einrichten können. Der GATT-Rat wird zum *Rat für Warenverkehr* (Council on Trade in Goods), daneben bestehen Räte für *Dienstleistungsverkehr* und für *TRIPS*. Sie führen ihre Aufgaben nach dem jeweiligen Abkommen unter der Aufsicht des Generalrats durch. Die Mitgliedschaft in diesen Räten steht allen WTO-Mitgliedern offen, was nicht bedeutet, daß sich alle Mitglieder beteiligen werden. So waren im GATT-Rat nur etwa zwei Drittel der GATT-Vertragsparteien vertreten; im Generalrat sind es derzeit 76.

Hinsichtlich der Organe der sogenannten plurilateralen Handelsabkommen besteht auf Grund ihrer rechtlichen Selbständigkeit kein Aufsichtsrecht der WTO. Es ist jedoch im WTO-Abkommen vorgesehen, daß diese Abkommen im institutionellen Rahmen der WTO operieren und ihre Organe dem Generalrat über ihre Tätigkeit regelmäßig Bericht erstatten.

Für Beschlüsse der WTO-Organe ist die im GATT entwickelte Pra-

xis des Konsenses im WTO-Abkommen ausdrücklich vorgesehen. Bei Nichteinigung erfolgt die Beschlußfassung mit einfacher Mehrheit, wobei die Stimmzahl der EU sich nach der Zahl ihrer Mitglieder richtet. In bestimmten Fällen bedarf es einer qualifizierten Mehrheit. So ist etwa bei Beitrittsbeschlüssen eine Zweidrittelmehrheit, bei Interpretationen und Ausnahmegenehmigungen nunmehr sogar eine Dreiviertelmehrheit erforderlich.

Das *Sekretariat der WTO* wird durch einen Generaldirektor geleitet, der für die Übergangszeit auch mit der Funktion des Generaldirektors des GATT 1947 betraut wurde. Ausdrücklich wird der WTO eine Rechtspersönlichkeit eingeräumt, deren Ausmaß sich aus den Erfordernissen zur Erfüllung ihrer Zuständigkeiten ergibt. Als Sitz der WTO wurde nach einer Ausscheidung gegen Bonn der Sitz des GATT in Genf gewählt. Ein neues Amtssitzabkommen steht noch in Verhandlung. Soweit die WTO-Texte nichts anderes bestimmen, gelten für die WTO die Beschlüsse, Verfahren und die Praxis des GATT 1947 und seiner Organe fort.

Die Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung zwischen den Organen

Die Schaffung verschiedener Organe der WTO wirft die Frage der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen denselben auf. Dies betrifft sowohl Fragen der Aufgabenverteilung als auch Fragen der Entscheidung über Beitritte, Ausnahmegenehmigungen (waiver) und Interpretationen oder Änderungen von Abkommen im Rahmen der WTO. Diese Entscheidungen sind Aufgabe der Ministerkonferenz beziehungsweise des Generalrats. Die entsprechenden Bestimmungen einzelner Abkommen wie etwa im Fall von Ausnahmegenehmigungen nach Artikel XXV: 5 des GATT werden dadurch derogiert. In diesen Fällen haben die Räte der jeweiligen Abkommen ein Vorprüfungsrecht; im Falle von Interpretationen können die Räte Empfehlungen, bei Änderungen hingegen Vorschläge abgeben.

Eine hauptsächliche Aufgabe der WTO-Organen ist es, die Implementierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde zu überwachen und weitere Verhandlungen in offen gebliebenen und neuen Fragen zu betreuen. Weitere Aufgaben sind die Durchführung der handelspolitischen Länderprüfungen und der Streitbeilegung. Auch Maßnahmen zugunsten der ärmsten und ernährungsmäßig abhängigen Entwicklungsländer sowie zugunsten der Umwelt sind vorgesehen. Die Präambel der WTO enthält gegenüber dem GATT eine Erweiterung im Hinblick auf die Erfordernisse des Umweltschutzes und der nachhaltigen Entwicklung. Andere Fragen der internationalen Handelspolitik – etwa die handelspolitischen Aspekte fairer Arbeitsstandards oder von unter Verletzung der Menschenrechte erzeugten Produkten – könnten in Zukunft ebenfalls Gegenstand der Erörterung sein. Dabei stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der WTO zu anderen internationalen Organisationen und nach der Stellung der WTO im System der Vereinten Nationen.

III. Die internationale Stellung der WTO

Verhältnis zu den Vereinten Nationen

Während die ITO noch als Sonderorganisation der Vereinten Nationen geplant war und dies in dem durch die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Beschäftigung ausgearbeiteten Statut auch ausdrücklich vorgesehen war, schweigt das Abkommen über die WTO in bereiteter Weise zu dieser Frage. Nur der sich auf die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen mit verwandten Verantwortlichkeiten sowie auf die Kooperation mit im Aufgabenbereich der ITO tätigen Nichtregierungsorganisationen beziehende Artikel der ITO findet in der WTO-Satzung eine Entsprechung. Dort ist nur von »geeigneten Vorkehrungen zur wirksamen Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen, deren Aufgaben mit denen der WTO in Zusammenhang stehen« die Rede. Somit wurde offen gelassen, ob die WTO mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der

Vereinten Nationen ein Abkommen nach Art. 57 beziehungsweise Art. 63 der UN-Charta über die Beziehungen zwischen der WTO und der Weltorganisation schließen und welchen Platz die WTO im System der Vereinten Nationen einnehmen sollte.

Der Grund für das Offenlassen dieser Frage waren Widerstände gegen eine formale Einbindung der WTO in das UN-System, um sich von jeder Ingerenz der Vereinten Nationen freizuhalten. Die Diskussionen im Unterausschuß für institutionelle, Verfahrens- und Rechtsfragen des Vorbereitungsausschusses für die WTO zeigten vor allem die Sorge wegen eines möglichen Verlusts an Effizienz, einer leichteren Beeinflussbarkeit der WTO durch politische Resolutionen der Generalversammlung, eines größeren Drucks zur Berücksichtigung der Ziele und Tätigkeit anderer Organisationen im UN-Bereich und die Angst, daß die Vereinten Nationen versuchen könnten, eine Koordinationsfunktion im Bereich der wirtschaftlichen Organisationen auszuüben und damit den selbständigen Entscheidungsspielraum der WTO zu beschränken. Dies bedeutet nicht einen Mangel an Kooperationsbereitschaft. Man ist an einer Fortführung der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Rahmen der bisherigen Praxis bereit, will aber dabei keine Veränderung riskieren.

Eine förmliche Einladung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Abschluß eines Abkommens über die Beziehungen zu den Vereinten Nationen wurde vorerst hinhaltend dahin gehend beantwortet, daß erst die Gespräche im Rahmen der WTO abzuwarten seien. Auch wenn eine definitive Entscheidung in dieser Frage noch aussteht, so scheint sich doch unter den GATT-beziehungsweise WTO-Delegierten die Auffassung durchgesetzt zu haben, daß so wenig Veränderung als notwendig eintreten und daß so weit als möglich der pragmatische Status des GATT auf die Stellung der WTO im System der Vereinten Nationen übertragen werden sollte. Der Vorbereitungsausschuß für die WTO kam schließlich zu der Auffassung, daß die WTO keine formellen institutionellen Verbindungen, wohl aber kooperative Beziehungen mit den Vereinten Nationen anstreben sollte. Der Generalrat der WTO, der am 31. Januar 1995 erstmals getagt hat, nahm den Bericht des Vorbereitungsausschusses an und beauftragte den Vorsitzenden, in Konsultationen mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen über die Form der Beziehungen einzutreten.

Während somit die Vereinten Nationen in New York im Rahmen ihrer Reformanstrengungen sich um eine bessere Koordination in Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung bemühen, dürfte sich mit der WTO erstmals eine globale Wirtschaftsorganisation außerhalb des rechtlichen Rahmens der Vereinten Nationen stellen. Zwar wurde schon bisher das GATT wie übrigens auch die IAEA als »autonome Organisation« innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen geführt, doch wird mit der Auflösung der ICITO am 30. Juni 1995 die Nabelschnur, die die neue Institution noch mit der Weltorganisation verbindet, zerschnitten werden.

In der WTO wird auch damit argumentiert, daß sie selbst auf Grund der auf die Mitgliedstaaten beschränkten gegenseitigen Zugeständnisse im Rahmen ihrer rechtlichen Instrumente vorwiegend eine »vertragliche Beziehung« darstelle und damit eine Sondernatur aufweise, die sie von anderen Organisationen im Bereich der Vereinten Nationen unterscheide. Sie weise auch eine beschränktere Mitgliedschaft auf. Aus diesen Gründen müsse die WTO in ihren Entscheidungen völlig autonom bleiben. Dies betrifft etwa auch Einflußnahmen auf das Arbeitsprogramm der WTO, wo ohnedies Meinungsverschiedenheiten über die Behandlung von Themen wie Sozialstandards, Strukturanpassung oder Verschuldung bestehen. Eine Hauptsorge ist somit die Furcht vor einer Einmischung der Vereinten Nationen oder von UN-Organisationen in die Angelegenheiten der WTO. In der Tradition des GATT wählt man lieber den Weg einer pragmatischen Vorgehensweise.

Andererseits sieht die WTO selbst eine Aufgabe in der Erzielung ei-

ner größeren Kohärenz in der globalen Wirtschaftspolitik, was durch eine eigene Erklärung der Ministerkonferenz von Marrakesch hervorgehoben wurde.¹⁰ Dementsprechend ist auf Grund der Interdependenz der Wirtschaftspolitik eine Politik gegenseitiger Unterstützung der verantwortlichen zwischenstaatlichen Organisationen erforderlich. Die WTO strebt zu diesem Zweck eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Organisationen im internationalen Währungs- und Finanzbereich – dem IMF und der Weltbank – an, was bei den Entwicklungsländern Befürchtungen einer Erweiterung der Konditionalität ausgelöst hat. In diesem Zusammenhang hat GATT-Generaldirektor Sutherland die Einrichtung eines neuen organisatorischen Rahmens für Konsultationen und Zusammenarbeit in Wirtschaftsangelegenheiten aus Vertretern der Entwicklungsländer, der Reformländer und der OECD-Länder vorgeschlagen, der regelmäßig auf Ministerebene zusammentreten soll und von den drei Organisationen institutionell zu betreuen wäre.¹¹ Diese wohl auch zur Profilierung der WTO gemachten Vorschläge stießen jedoch bisher auf wenig Widerhall.

Als rechtliche Grundlage seines Sekretariats bediente sich das GATT zwar bis heute des Ausschusses der Vereinten Nationen für die Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation (ICITO) und arbeitete mit den UN in verschiedenen Bereichen zusammen, ohne jedoch eine formale Vereinbarung darüber anzustreben. Im Jahrbuch der Vereinten Nationen wird das GATT seit einem Notenwechsel mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen im Jahr 1952 bis heute als de-facto-Sonderorganisation der Vereinten Nationen geführt; unter dem Titel ›GATT/ICITO‹ finden sich regelmäßig Berichte über die Aktivitäten des GATT.¹²

Andererseits sind der IMF und die Weltbank, die eine völlig eigenständige Politik verfolgen, mit den Vereinten Nationen über ein Abkommen nach Art. 63 der UN-Charta verbunden. So enthält das Übereinkommen zwischen den Vereinten Nationen und dem IMF Bestimmungen über gegenseitige Vertretungen, die Berücksichtigung von Anliegen der Vereinten Nationen auf der Tagesordnung des Gouverneursrats, Konsultationen und Informationsaustausch, die Möglichkeit der Anrufung des Internationalen Gerichtshofs für Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen sowie die Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen.¹³

Es erscheint insgesamt schwer denkbar, daß sich eine quasi-universelle Organisation wie die WTO, die, anders als das GATT,

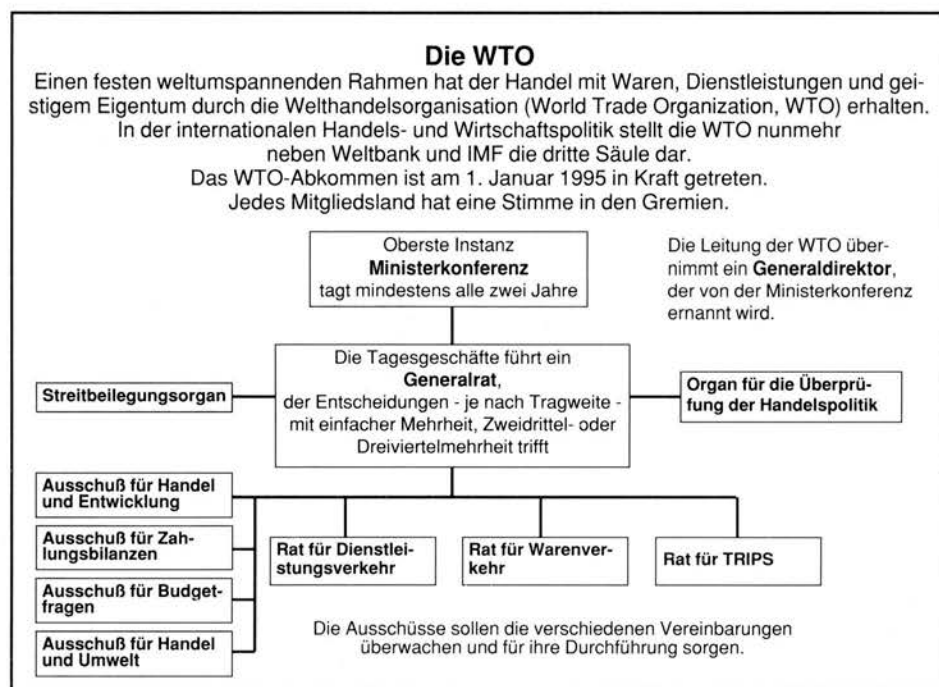
über einen breiten Verantwortungsbereich und eine volle Rechtspersönlichkeit verfügt, aus einer Einbindung in den Rahmen der Vereinten Nationen heraushalten kann. Dabei scheinen auch traditionelle Abgrenzungstendenzen zwischen den Außenministerien und den Wirtschafts- oder Handelsministerien, die für die WTO meist federführend sind, eine Rolle zu spielen. Dies ist somit auch eine Herausforderung an die Koordinationsfunktion der Regierungen. Es liegt letztlich in der Verantwortung der Regierungsvertreter und des UN-Generalsekretärs, im Rahmen der zwischen WTO und Vereinten Nationen abzuschließenden formalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit eine pragmatische Lösung zu suchen.

Beziehungen der WTO zu anderen internationalen Organisationen

Gemäß Artikel V des WTO-Abkommens über die »Beziehungen zu anderen Organisationen« kann der Generalrat geeignete Vereinbarungen hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen treffen, deren Aufgaben mit denen der WTO in Zusammenhang stehen. Schon im GATT 1947 war hinsichtlich der Fragen des Zahlungsverkehrs und bei mengenmäßigen Beschränkungen zum Schutz der Zahlungsbilanz eine Zusammenarbeit mit dem IMF vorgesehen, woraus sich eine besondere Arbeitsbeziehung zum IMF ergeben hat. Mit der UNCTAD gab es seit jeher vielfältige Berührungspunkte, die in der gemeinsamen Verantwortlichkeit für das Internationale Handelszentrum (ITC UNCTAD/GATT) als Unterorgan beider Organisationen auch eine institutionelle Ausprägung erfahren haben.¹⁴

Mit verschiedenen Sonderorganisationen bestanden beziehungsweise bestehen Formen der Zusammenarbeit, wie etwa mit der FAO hinsichtlich der unter den Auspizien des GATT als Teil der Kennedy-Runde 1967 ausgehandelten Weltgetreideübereinkunft, mit der WIPO im Bereich der Rechte am geistigen Eigentum oder mit der ILO hinsichtlich der Bedeutung von Sozialstandards im internationalen Handel (wobei die vor allem von den USA betriebene Diskussion arbeitsrechtlicher Mindeststandards im Rahmen des GATT von den Entwicklungsländern bisher verhindert werden konnte). Traditionell enge Beziehungen bestehen jedoch auch mit der OECD und dem Brüsseler Zollrat, die nicht in das System der Vereinten Nationen integriert sind.

Das GATT hatte für internationale Organisationen, deren Tätigkeit



Nach einer Vorgeschichte, die fast ein halbes Jahrhundert währte, ist am 1. Januar 1995 eine internationale Handelsorganisation – die Welthandelsorganisation (WTO) – zu den bereits bestehenden zwischenstaatlichen Einrichtungen hinzugekommen. Das WTO-Abkommen bildet einen rechtlichen Rahmen für 27 weitere Abkommen und Übereinkommen, darunter das ›GATT 1994‹. Sitz der neuen Organisation ist Genf, wo bisher schon das Sekretariat des GATT ansässig war; der Vorschlag der Bundesregierung, die WTO in Bonn anzusiedeln, wurde von den Mitgliedstaaten nicht aufgegriffen. Die nach der englischen Bezeichnung gebildete Abkürzung WTO ist bereits in den allgemeinen Sprachgebrauch eingegangen; wenig glücklich erscheint jedoch, daß damit das gleiche Kürzel verwendet wird, das bereits von der in Madrid ansässigen (seit 1975 bestehenden, mit den Vereinten Nationen seit 1977 über ein Abkommen in lockerer Verbindung stehenden) Weltorganisation für Tourismus gebraucht wird.

zum GATT in einem Nahverhältnis stand, einen Beobachterstatus eingerichtet, der neben verschiedenen Organisationen des UN-Systems auch Sekretariaten regionaler Vereinigungen wie etwa der EFTA auf Antrag zuerkannt werden konnte. Im Rahmen der WTO wird über diese Frage der Generalrat zu entscheiden haben. In ersten Entwürfen der Regelung ist die Gewährung des Beobachterstatus auf besonderen Antrag beziehungsweise auf der Basis formaler Kooperationsabkommen vorgesehen. Bei den Rechten ist an eine differenzierte Vorgehensweise auf der Grundlage des Arbeitsfeldes der antragstellenden Organisation sowie der Gegenseitigkeit gedacht. Dabei soll ein Recht auf mündliche Intervention gegeben werden, während die Verteilung von Papieren nur auf Einladung vorgesehen ist. Beobachter erhalten die hauptsächlichlichen WTO-Dokumente, während die Dokumente von Unterorganen nur auf Grund besonderer Vereinbarungen zugänglich gemacht werden sollen. Hier wird die Sorge spürbar, daß die anerkanntermaßen effiziente und zügige Arbeitsweise der GATT-Organe in der WTO durch eine zu große Erweiterung des Kreises der Akteure behindert werden könnte. Dies gilt im besonderen Maße auch für die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen.

Die Teilnahme von NGOs in der WTO

Anders als im Falle des GATT, das keinen Konsultativstatus für Nichtregierungsorganisationen kannte, ist in Art. V: 2 der Satzung der WTO vorgesehen, daß der Generalrat »geeignete Vereinbarungen im Hinblick auf Konsultationen und Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen«, die im Bereich der WTO tätig sind, treffen kann. Entsprechende Regelungen sind jedoch noch nicht erfolgt. Die Frage ist politisch heikel, da das GATT während der Uruguay-Runde erstmals in seiner Geschichte unter massiven öffentlichen Druck von NGOs, insbesondere von Landwirtschaftsverbänden und Umweltschützern, geriet, die eine verstärkte Einbeziehung in die Tätigkeit des GATT forderten.

Als Reaktion hierauf veranstaltete das GATT seinerseits am 10./11. Juni 1994 erstmals ein Symposium über den Problembereich »Handel und Umwelt« unter Einbezug von mehr als 100 NGOs in den Räumen des GATT. Dabei wurde eine Reihe von Vorschlägen zu einer verstärkten Mitwirkung der NGOs in GATT und WTO gemacht. Schwierigkeiten bereiten die große Zahl der an einer Mitwirkung interessierten NGOs sowie die Beispielfolgen der Regelung in einem Bereich für andere Bereiche. Grundsätzliche Fragen wirft auch der Wunsch der NGOs auf, etwa im Streitschlichtungsverfahren Drittparteienrechte einzunehmen. So haben die Vereinigten Staaten einen Vorstoß für eine stärkere Transparenz und neue Formen der Beteiligung von Umweltorganisationen unternommen, sind damit jedoch nicht durchgedrungen. Im Gefolge des GATT dürfte sich auch die WTO sehr zurückhaltend zeigen, den Mitwirkungsinteressen der NGOs entgegenzukommen, obwohl das WTO-Abkommen eine eigene Rechtsgrundlage dafür enthält und der Sachverstand der NGOs in einzelnen Bereichen der WTO sehr zugute kommen könnte.

IV. Ausblick

50 Jahre nach dem Beginn des Projektes einer internationalen Handelsorganisation ist diese in Form der neuen Welthandelsorganisation Wirklichkeit geworden; die WTO löst damit das Dauerprovisorium des GATT ab. Zu Recht sieht sie sich als Teil eines globalen wirtschaftlichen Sicherheitssystems mit einem wesentlich verbreiterten Kooperationsfeld; schon deswegen wird sie bei der Klärung fachspezifischer Problemkreise verstärkt mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten müssen.¹⁵ Allerdings hat die WTO die Tendenz, die aus der Zeit der GATT stammende Distanz zum System der Vereinten Nationen beizubehalten. Der Hauptgrund dafür liegt in der pragmatisch-realistischen Tradition des GATT, die die

Verhandlung konkreter Zugeständnisse im Handelsbereich in den Vordergrund stellt und die Erörterung von Grundsatzfragen der internationalen Wirtschaftsordnung lieber anderen Organisationen überläßt.

Allerdings weist das vorläufige Arbeitsprogramm der WTO eine Reihe von Themen wie zum Beispiel Sozialstandards, Wettbewerb, Strukturanpassung oder Verschuldung aus, die auch in den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen diskutiert werden, was von der WTO schwerlich ignoriert werden kann. Der Sorge einer Blockierung der WTO durch fruchtlose politische Diskussionen steht die Notwendigkeit gegenüber, das Blickfeld der WTO auf die globalen Fragen zu erweitern. Auch bei der Entwicklungs- und der Umweltthematik hat das GATT sich zuerst gesträubt und letztlich die Themen doch aufgegriffen. Um so mehr steht zu erwarten, daß die WTO sich auch anderen Fragen der internationalen Wirtschaftsordnung öffnen wird, wie dies etwa durch den Ausschuß für Handel und Umwelt bereits geschehen ist. Der vom GATT gewohnte Arbeitsstil der WTO müßte sich dadurch nicht notwendigerweise ändern. Die WTO jedoch erhalte die Chance, der Interdependenz von Fragen des internationalen Handels besser Rechnung zu tragen.

Eine beschränkte Öffnung läßt sich auch beim IMF und der Weltbank beobachten, wobei deren Status als Sonderorganisationen der Vereinten Nationen in der Praxis von geringer Bedeutung war und die Kritik eher von außerhalb als aus dem System der Vereinten Nationen selbst kam. Dieser Kritik würde sich die WTO auch als völlig autonome Organisation nicht entziehen können. Umgekehrt verzichtet die WTO mit ihrem Abseitsstehen auf die Möglichkeit, ihre eigenen Anliegen stärker in das System der Vereinten Nationen hineinzutragen, obwohl für die Erfüllung ihrer Aufgaben ein günstiges wirtschaftliches und politisches Umfeld von großer Bedeutung ist. Insofern begibt sich die WTO mit ihrer Entscheidung gegen den Status einer Sonderorganisation der Chance einer Mitgestaltung, was sich in Zukunft noch als kurzsichtig herausstellen könnte.

- 1 Siehe zu den Ergebnissen R. Wartenweiler, Ein Markstein der Weltwirtschaftsgeschichte. Zum Verhandlungsabschluß der Uruguay-Runde, VN 3/1994 S. 87ff.; P.-T. Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 54 (1994) 2, 241-339; B. Jansen, Die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO), Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Bd. 11 (1994), 333-342; R. Senti, GATT-WTO. Die neue Welthandelsorganisation nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994; Th. Oppermann und M. Beise, Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?, Europa-Archiv, Folge 7/1994, 195-202.
- 2 Vgl. die amerikanischen »Proposals for the Expansion of World Trade« von 1945 und den Entwurf »Suggested Charter of an International Trade Organisation of the United Nations« von 1946, in: C. Wilcox, A Charter for World Trade, New York 1949.
- 3 Vgl. W. Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin-Heidelberg 1990, 30f.
- 4 So wurde am 10.6.1993 der neue Generaldirektor des GATT auch zum Exekutivsekretär der ICITO gewählt; vgl. Benedek (Anm. 3), 211.
- 5 Vgl. M. Camps, The Case for a New Global Trade Organization, New York (Council on Foreign Relations) 1980.
- 6 Siehe insbes. J.H. Jackson, Restructuring the GATT System, London 1990, 93f.; hier beschrieb der Autor bereits das Grundkonzept einer internationalen Handelsorganisation mit dem Namen »World Trade Organization«.
- 7 Deshalb sprach das zur Verteilung gelangte Schlußdokument der Verhandlungen noch von der MTO, was erst in einem Korrigendum richtiggestellt werden mußte; vgl. Doc. MTN/FA, Add.1, 15. Dezember 1993.
- 8 Siehe die Texte in: Das neue GATT. Die WTO-Abkommen einschließlich GATT, GATS und TRIPS (hrsg. u. eingeführt von W. Benedek), München 1995.
- 9 Die Zahl der De-facto-Länder ist nach einem Höhepunkt von 31 in den achtziger Jahren inzwischen auf 12 gesunken.
- 10 Siehe die »Erklärung zum Beitrag der Welthandelsorganisation zur Stärkung der globalen Kohärenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen« im Anhang zur Schlußakte der Uruguay-Runde.
- 11 Siehe die Ansprache von Sutherland vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos v. 28.1.1994 über »Global Trade – The Next Challenge«, in: News of the Uruguay Round (NUR) 082.
- 12 Vgl. z.B. Yearbook of the United Nations 1992, 1178ff.; siehe dazu auch Benedek (Anm. 3), 264.
- 13 Siehe Yearbook of the United Nations 1947-48, 885ff.
- 14 Vgl. Benedek (Anm. 3), 222, sowie G. Leonhardt, Handelsförderung für Entwicklungsländer. Das Internationale Handelszentrum UNCTAD/GATT, VN 2/1980 S. 47ff.
- 15 Vgl. die Ausführungen von Generaldirektor Sutherland, in: Neue Zürcher Zeitung v. 1.12.1994, S. 14.