



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2023

75 Jahre GATT

Senti, Richard

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-577>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-253356>

Monograph




The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Senti, Richard (2023). 75 Jahre GATT. Zürich: EIZ Publishing.

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-577>

Richard Senti



**75 Jahre
GATT**

Richard Senti

75 Jahre GATT



75 Jahre GATT von Richard Senti wird unter [Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International](#) lizenziert, sofern nichts anderes angegeben ist.

© 2023 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch)

Autor: Richard Senti

Produktion, Satz und Vertrieb: buch & netz (buchundnetz.com)

ISBN:

978-3-03805-577-8 (Print – Softcover)

978-3-03805-578-5 (PDF)

978-3-03805-579-2 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-577>

Version: 1.01 – 202300515

Dieses Werk ist als gedrucktes Buch sowie als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL:

<https://eizpublishing.ch/publikationen/75-jahre-gatt/>.

Vorwort

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen («General Agreement on Tariffs and Trade», GATT) ist vor 75 Jahren am 23. Oktober 1947 von 23 Staaten unterzeichnet worden und trat am 1. Januar 1948 für 9 Staaten in Kraft. Das US-Staatsdepartement hielt im November 1945 in seinen «Proposals» zur Schaffung einer Neuen Welthandelsordnung fest, gemeinsam hätten es die Länder in der Hand, ihren Güterverkehr vor übermässigen staatlichen Eingriffen zu schützen. Wenn dies gelinge, werden mehr Schiffe mit grösseren Frachten verkehren, zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und weitere Güter produziert. Zudem verbessere sich das Angebot von Nahrungsmitteln, Kleidern und anderen Konsumgütern.¹

Die Geschichte der ersten GATT-Jahre ist das Ergebnis aller Forderungen, Wünsche und Zugeständnisse einer vom Zweiten Weltkrieg zerstörten Gesellschaft. In der Nachkriegszeit standen die Öffnung der Grenzen, der Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse sowie die Aufhebung von Dumping und Subventionen zur Diskussion. Vierzig Jahre später folgte die Schaffung der Welthandelsorganisation («World Trade Organization» WTO), in deren Rahmen in Ergänzung zum GATT die beiden Abkommen zum Dienstleistungshandel und den geistigen Eigentumsrechten entstanden. Traten am 1. Januar 1948 insgesamt 9 Staaten dem GATT bei, zählt das heutige GATT im Rahmen der WTO 164 Partner. In all den Jahren entstanden zwischen den GATT-Staaten zudem regionale Freihandelsabkommen, anfänglich in zahlenmässig bescheidenem Rahmen, ab den 1970er und 1980er Jahren immer häufiger. Heute zählt das GATT insgesamt 356 Regionalabkommen.²

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, den Spuren des GATT in seinen ersten 75 Jahren nachzugehen, sein Entstehen und seine Weiterentwicklung aufzuzeigen sowie seinen Beitrag zu einer weltweit möglichst offenen und freien Welthandelsordnung abzuschätzen.

Zürich, Sommer 2023

¹ Proposals (1945), Erster Abschnitt, Kap. I.

² Vgl. <<https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>> (April 2023).

Prof. em. Dr. Richard Senti, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ). Fachgebiete: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Aussenhandelspolitik, vor allem Fragen der heute geltenden Welthandelsordnung GATT/WTO sowie der internationalen Handels- und Investitionsabkommen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IX
Literaturhinweise	XI
1. Die Neuordnung des Welthandels	1
Neuausrichtung der US-Handelspolitik	1
«Allein das Provisorium überlebt»	2
2. Das GATT der Fünfziger- und Sechzigerjahre	5
Administrative Eigenheiten des GATT	5
Erfolgreicher Zollabbau	6
Die Meistbegünstigung	7
Die Inlandgleichbehandlung	8
Beilegung der Handelsstreitigkeiten	9
Die Position der Entwicklungsländer	11
Neue Präferenzenordnung: Licht am Ende des Tunnels	13
3. Die GATT-Krise der Siebziger- und Achtzigerjahre	15
GATT: «General Agreement to Talk und Talk»	15
Versuch einer Neuausrichtung	16
4. Vom GATT zur WTO	19
Erste Halbzeit: Scheitern der Brüsseler-Konferenz	19
Zweite Halbzeit: Erfolg der Schlusskonferenz	20
5. Das GATT als Teil der WTO	23
Erste WTO-Ministerkonferenz, Singapur 1996	23
WTO-Ministerkonferenz, Genf 1998: 50 Jahre GATT	24
WTO-Ministerkonferenz, Seattle 1999: «The battle in Seattle»	24
WTO-Ministerkonferenz, Doha 2001 und Doha-Entwicklungsrunde 2001-2008	25
WTO-Ministerkonferenz, Cancún 2003: Zäsur in der GATT-Geschichte	27
Die Ministerkonferenzen in der Zeit 2005 bis 2022	28
Rückblick und Ausblick	31

Abkürzungsverzeichnis

BISD	Basic Instruments and Selected Documents (GATT/WTO)
DAN	Direct Action Network
DDA	Doha Development Agenda
ECOSOC	Economic and Social Council der UNO
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICITO	Interim Commission for the International Trade Organization
ITO	International Trade Organization
MC12	12. Ministerkonferenz
MFN, mfn	Most Favored Nation (Meistbegünstigung)
NAMA	Non-Agricultural Market Access
PGA	Peoples Global Action
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNCITRAL	UN Commission on International Trade Law
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNO	United Nations Organization
WTO	World Trade Organization

Literaturhinweise

- Anglo-American Mutual Aid Agreement (1942), in: <<https://avalon.law.yale.edu/wwii/angam42.asp>> (April 2023)
- Atlantic Charter (1941), in: <[Atlantik-Charta - Wikipedia](#)> (April 2023)
- Benedek, Wolfgang (1990), Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin, Heidelberg u.a.
- Benedek, Wolfgang (1998), Die Welthandelsorganisation (WTO), alle Texte einschliesslich GATT (1994), GATS und TRIPS, München
- Bhagwati, Jagdish (2008), Termites in the Trading System, Oxford University Press
- Brown, William Adams Jr. (1950), The United States and the Restoration of World Trade, Washington DC
- Crawford, John G. (1968), Australian Trade Policy, 1942-1966, Canberra
- Croome, John (1995), Reshaping the World Trading System, Genf
- Curzon, Gerard und Victoria (1976), The Management of trade relations in the GATT, in Shonfield (Hrsg.), S. 141-283
- Dunkel/Eberhard (1975), Die Schweiz und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, in: Senti (Hrsg.), S. 49-77
- Felbermayer, Gabriel (2016), Ökonomische Auswirkungen präferenzialer Ursprungsregeln, Vortrag an der Tagung «Europa handelt – Aussempolitik der EU», Tutzing, 1.-3.4.2016 (Besprechung in: integration, 39. Jg., H. 3, S. 249-254)
- GATT (1951 ff.), BISD, Basic Instruments and Selected Documents, Genf
- GATT (1953 ff.), International Trade, Genf
- GATT (1979), The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Report by the Director-General of GATT, Olivier Long, 20.4.1979, Genf
- GATT (1981 ff.), FOCUS, Newsletters
- GATT (1986), General Agreement on Tariffs and Trade: The Texts of the Tokyo Round Agreements, Genf
- Haberler-Bericht (1958), Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts, Veröffentlichung des GATT, Genf
- Havana Charter (1948), s. US Department of State (1948)
- Hull, Cordell (1948), The Memoirs of Cordell Hull, Band I und II, New York
- Hummer/Weiss (1997), Vom GATT '47 zur WTO '94, Baden-Baden, Wien und Zürich
- Integration, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, Nomos-Verlag, Baden-Baden
- Jackson, John H. (1969), World Trade and the Law of GATT, Indianapolis, Kansas City und New York
- Kock, Karin (1969), International Trade Policy and the GATT 1947 – 1967, Stockholm
- Leutwiler-Bericht (1985), Welthandelspolitik für eine bessere Zukunft, Fünfzehn Empfehlungen / «A Report by a Panel of Experts», Veröffentlichung des GATT, Genf

- Liebich, Ferdinand K. (1968), Die Kennedy Runde, Freudenstadt
- May, Bernhard (1994), Die Uruguay-Runde, Verhandlungsmarathon verhindert bilateralen Handelskrieg, Bonn
- Prebisch, Raúl (1964), Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary-General of the UNCTAD, UN New York
- Proposals (1945), s. US Department of State (1945)
- Shonfield, Andrew, Hrsg. (1976), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, London u.a.
- Senti, Richard (2013), Regionale Freihandelsabkommen, Zürich und Berlin
- Senti, Richard (2014), Die WTO-Ministerkonferenz von Bali 2013: «Die handelspolitische Kraft des Faktischen», in: ifo Schnelldienst 3/2014, S. 25 ff., München
- Senti, Richard (2021), Welthandelsorganisation (WTO) 2. A., Zürich
- Senti, Richard (2022), Geschichte der internationalen Handels- und Investitionsabkommen, Zürich/Baden-Baden
- Senti, Richard, Hrsg. (1975), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich
- Senti/Hilpold (1917), WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, 2. A., Berlin, Wien und Zürich
- Shonfield, Andrew, Hrsg. (1976), International Economic Relations of the Western World 1959-1971, London u.a.
- Suggested Charter (1946), vgl. US Department of State (1946)
- UNCTAD (1964), Towards a New Trade Policy for Development, Report by the Secretary-General of the UNCTAD, UN, New York (s. Prebisch R. (1964))
- UNCTAD (1983), UNCTAD VI, Doc. TD/274, Belgrad
- US Department of State (1945), Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publication 2411, Washington DC, zit. als: Proposals (1945)
- US Department of State (1946), Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations, Publication 2598, Washington DC, zit. als: Suggested Charter (1946)
- US Department of State (1948), Havana Charter for an International Trade Organization, Publication 3206, Washington DC, zit. als: Havana Charter (1948)
- WTO (1995), The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The legal Texts, Genf
- WTO, Ministerial Declaration» vom 20.11.2001, in: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/ddec_e.pdf> (April 2023)
- WTO, «Singapore Ministerial Declaration» vom 8.12.1996, in: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm> (März 2023)
- WTO, World Trade Statistical Review, Genf (jährlich)

I. Die Neuordnung des Welthandels

Die Geschichte des GATT lässt sich in fünf Abschnitte gliedern: 1. Die Zeit der ersten Vorschläge unmittelbar nach Kriegsende, 2. das GATT der Fünfziger- und Sechzigerjahre, 3. die Krise des GATT in den Siebziger- und Achtzigerjahren, 4. das Entstehen der WTO als übergeordnete Welthandelsorganisation zur Jahrhundertwende und 5. das GATT im Rahmen der WTO.

Im Jahr 1930 unterzeichnete *Herbert Hoover* (US-Präsident 1929-33) das «Smoot-Hawley Tariff Act» mit dem Ziel, über die Anhebung des durchschnittlichen US-Zollniveaus von rund 25 auf 50 Prozent die amerikanische Wirtschaft zu fördern. Viele Länder, vor allem die europäischen, reagierten aber auf die US-Hochzollpolitik mit Vergeltungsmassnahmen und trugen damit zu einer weiteren Verschlechterung der Weltwirtschaft bei.

Neuausrichtung der US-Handelspolitik

Zwei Jahre später forderte der Demokrat *Franklin D. Roosevelt*, damals Gouverneur von New York, den von den Republikanern zur Wiederwahl nominierten Präsidenten *H. Hoover* erfolgreich heraus. *F.D. Roosevelt*, Präsident der USA ab 1933 bis 1945, verfolgte das Ziel, die Weltwirtschaft über den Abbau der Zölle aus der immer spürbarer werdenden Krise herauszuführen. Im Jahr 1934 trat das von *F.D. Roosevelt* unterzeichnete «Reciprocal Trade Agreement Act», auch «*Cordell Hull-Program*» genannt, in Kraft.

C. Hull war in den Jahren 1907-21 und 1923-31 Mitglied des US-Repräsentantenhauses, von 1931 bis 1933 US-Senator und in der Zeit von 1933 bis 1944 Staatssekretär unter US-Präsident *F.D. Roosevelt*. *C. Hull* setzte sich als Mitglied des US-Kongresses und als Staatssekretär für einen freien und offenen Welthandel ein: «I was to plead again and again for these principles of freer trade throughout the 1920's and into the 1930's, and then in my years as Secretary of State.»³ Nach *C. Hull* führen freie Handelsbeziehungen zu Friede, hohe Zölle, Handelsbarrieren und unfairer Wettbewerb jedoch zu Krieg.⁴

Das US-Handelsabkommen 1934 ermächtigte den amerikanischen Präsidenten, die Zölle um bis zu 50 Prozent zu senken und in eigener Kompetenz bilaterale Freihandelsabkommen mit anderen Staaten abzuschliessen. Das Gesetz wurde in Abständen von ein bis vier Jahren insgesamt 11 Mal verlängert und

³ Hull (1948), S. 101 und 352.

⁴ «[...] to me, unhampered trade dovetailed with peace; high tariffs, trade barriers, and unfair economic competition, with war». Hull (1948), S. 81.

lief im Jahr 1967 aus.⁵ Die jeweils zeitliche Befristung des Abkommens erfolgte – auf Anraten von C. Hull – aus Angst vor der Ablehnung eines nicht befristeten Gesetzes durch das Repräsentantenhaus und den Senat.⁶ Auf der Grundlage des neuen Handelsgesetzes schlossen die USA in den folgenden Jahren rund 30 bilaterale Freihandelsabkommen mit ausländischen Staaten ab.⁷

Beschränkten sich die USA in den 1930er Jahren auf bilaterale Verträge, bekannten sich F.D. Roosevelt und Winston Churchill (britischer Premierminister 1940–45 und 1951–55) in der Atlantik Charta vom August 1941 zu einem weltweiten Freihandel. Die beiden Regierungschefs versprachen in Punkt 4 der Charta, in Zukunft für «einen freien Zutritt aller Staaten, der grossen wie der kleinen, der Sieger wie der Besiegten, zum Welthandel und zu jenen Rohstoffen einzutreten, die für deren wirtschaftliche Wohlfahrt vonnöten sind»⁸. In Ergänzung zur Atlantik Charta und dem Anglo-Amerikanischen Hilfsabkommen von 1942 («Anglo-American Mutual Aid Agreement»⁹) schuf C. Hull im Rahmen des US-Staatssekretariats einen Ständigen Ausschuss zur Bearbeitung von Fragen der Nachkriegszeit mit Schwerpunkt «Aussenhandelspolitik» («Advisory Committee on Post-War Policy»). Dem Ausschuss gehörten US-Verwaltungs-Angestellte, Vertreter der US-Privatwirtschaft und ab Frühjahr 1943 auch Delegierte Grossbritanniens an.

Die damaligen Verhandlungen führten im Juli 1944 zu den Bretton Woods-Institutionen Weltbank und Internationalem Währungsfonds, und im November 1945 zu den «Proposals for Expansion of World Trade and Employment» sowie zur «Suggested Charter» vom September 1946. Auf Antrag der USA beschloss der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO («Economic and Social Council» ECO-SOC) im Februar 1946 die Durchführung einer «Internationalen Konferenz für Handel und Beschäftigung».

«Allein das Provisorium überlebt»

Die Neuregelung des Welthandels war in der Folge Gegenstand von drei internationalen Konferenzen. Die erste Konferenz fand in London im Oktober 1946 statt. Ihr Ziel war, im Rahmen einer «Internationalen Handelsorganisation» («International Trade Organization», ITO) eine gemeinsame Zoll- und

⁵ <https://en.wikipedia.org/wiki/Reciprocal_Tariff_Act#Reciprocal_Tariff_Act_of_1934> (April 2023).

⁶ Hull (1948), S. 518.

⁷ Detaillierte Angaben zum Hull-Programm in: Jackson (1969), S. 37; Senti/Hilpold (2017), Rz. 7 ff.

⁸ <<https://de.wikipedia.org/wiki/Atlantik-Charta#Wortlaut>> (März 2023).

⁹ Anglo-American Mutual Aid Agreement (1942), in: <<https://avalon.law.yale.edu/wwii/angam42.asp>> (März 2023).

Handelsordnung zu schaffen und auf internationaler Ebene die Bereiche Wirtschaftspolitik, Beschäftigung und Rohstoffhandel neu zu ordnen. Die Zweiteilung der Verhandlungsthemen erfolgte in Rücksichtnahme darauf, dass das US-Zoll-Angebot Ende 1947 auslief und eine spätere US-Zollreduktion erneut der Zustimmung des US-Kongresses bedurft hätte. Zudem ging man davon aus, dass der Zollabbau kurzfristig beschlossen werden könne, die Internationalisierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Rohstoffpolitik hingegen eine längere Verhandlungsdauer erfordere.

Im April 1947 trafen sich die Delegierten zur zweiten Konferenz in Genf mit dem Ziel, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen abschliessend auszuformulieren und den vorliegenden ITO-Statutenentwurf zu bereinigen. Am 30. Oktober 1947 unterzeichneten 23 Staaten das Abkommen. Für 9 Partner trat der Vertrag am 1. Januar 1948 und für die restlichen Unterzeichnerstaaten im Verlauf des Jahres 1948 «provisorisch» in Kraft. Das «Provisorium» erfolgte in der erklärten Absicht, die getroffene Vereinbarung später in die «definitiv» in Kraft getretene Internationale Handelsorganisation einzubringen. Die 23 Signatarstaaten waren: *Australien, Belgien, Brasilien, Burma, Ceylon, Chile, China, Frankreich, Grossbritannien, Indien, Kanada, Kuba, Libanon, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Pakistan, Rhodesien, Südafrikanische Union, Syrien, Tschechoslowakei und USA.*¹⁰ Im Jahr 1965 zählte das GATT 67 und im Frühjahr 2023 insgesamt 164 Partnerstaaten.¹¹

Die dritte UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung fand in Havanna vom November 1947 bis März 1948 statt. Am 24. März unterzeichneten 54 Staaten die «Havana Charter for an International Trade Organization».

Der ITO-Vertragsentwurf löste in den USA, in Grossbritannien und anderen Staaten lebhaftere Diskussionen aus. Die vielen von den Verhandlungspartnern eingebrachten Vertragsvorschläge, Ergänzungen und Einschränkungen sowie die Weigerung der Briten, ihre Commonwealth-Präferenzen aufzuheben, hatten zur Folge, dass das Abkommen den einen zu protektionistisch und den anderen zu liberal war. Im Jahr 1950 verzichtete US-Präsident *Harry S. Truman* (1945-1953) darauf, die Charta dem Kongress zur Annahme vorzulegen.¹²

¹⁰ Für die 9 Länder in Kursivschrift trat das GATT am 1. Januar in Kraft, für die restlichen Partner im Verlauf des Jahres 1948. Vgl. Brown (1950), S. 235.

¹¹ Vgl. GATT, BISD, jährlich.

¹² Zum Nichtinkrafttreten der ITO vgl. die detaillierten Ausführungen in Kock (1969), S. 53 ff. und Senti/Hilpold (2017), Rz. 40 ff.

Was von den jahrelangen Bemühungen um eine neue Welthandelsordnung weiterhin Bestand hatte, war das heute vor 75 Jahren provisorisch in Kraft getretene und am 1. Januar 1995 als eigenständiger Vertrag in die WTO eingegangene Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, das GATT: «Il n'y a que le provisoire qui dure».

2. Das GATT der Fünfziger- und Sechzigerjahre

Spezifische Merkmale des am 1. Januar 1948 provisorisch in Kraft getretenen GATT sind die administrativen Eigenheiten der neu geschaffenen Organisation, der Abbau der hohen Nachkriegszölle, die Beachtung des Meistbegünstigungs- und des Inländerprinzips, die abkommensinterne Beilegung aufkommender Handelsstreitigkeiten sowie die Neuordnung der Handelsbeziehungen mit den Entwicklungsländern.

Administrative Eigenheiten des GATT

Die Absicht der GATT-Gründerstaaten war, das vorab beschlossene Provisorium zu einem späteren Zeitpunkt in die noch zu beschliessende Internationale Handelsorganisation einzubringen. Dies erklärt, warum im GATT-Vertrag keine oder nur sehr allgemeine Bestimmungen über die künftige Verwaltung der Organisation und die Streitschlichtung aufgenommen worden sind. Der Vertrag hielt lediglich fest, die Vertreter der GATT-Partner würden «periodisch», in der Regel einmal jährlich, zusammentreten, um Fragen zu behandeln, die sich beim Umsetzen der geltenden Vertragsbestimmungen stellten. Dieses Kollektiv wurde im GATT-Vertrag «VERTRAGSPARTEIEN» (in Grossbuchstaben) genannt. Die VERTRAGSPARTEIEN hielten sich aber nach Arthur Dunkel und Balz Eberhart in den ersten Jahren des GATT in ihrer Tätigkeit sehr zurück: «Die gleichen Gründe, welche die Internationale Handelsorganisation zum Scheitern gebracht hatten, wirkten sich auch im GATT aus und liessen sich nicht ohne weiteres überspielen: Die Parteien wollten keinerlei Souveränitätsrechte an eine übergeordnete Institution abtreten.»¹³

Die folgenden Jahre verdeutlichen indessen, dass ohne Mindestmass an Organisation die vom GATT gesteckten Ziele, geschweige denn neu auftretende Probleme, nicht zu meistern waren. Dies zwang die GATT-Partner zu einer Reihe von vorsichtigen, anfänglich befristeten und später konsolidierten organisatorischen Schritten, aus denen sich mit der Zeit die GATT-Institution entwickelte.¹⁴ Im Jahr 1960 entstand der «Allgemeine Rat», der in der Regel neunmal im Jahr zusammentrat und die Funktion eines Exekutivausschusses innehatte.¹⁵ Aus den 1950er und 1960er Jahre stammen auch der Zahlungsbi-

¹³ Dunkel/Eberhard (1975), S. 53. Arthur Dunkel und Balz Eberhart waren zu dieser Zeit Mitglieder der Schweizer Delegation beim GATT. A. Dunkel amtierte in den Jahren 1980-1993 als Generaldirektor des GATT.

¹⁴ Vgl. Dunkel/Eberhard (1975), S. 53 ff.

¹⁵ GATT (1961), BISD 9, S. 8 f.

lanzausschuss und die ständigen Ausschüsse für Handel und Entwicklung, für Handel und landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie für Budget-, Finanz- und Administrationsfragen.¹⁶

Das ursprüngliche GATT verfügte über kein eigenes Sekretariat. Anfallende Arbeiten erledigte das Sekretariat der ITO-Interims-Kommission («Interim Commission for the International Trade Organisation», ICITO). Als die ITO nicht zustande kam, trat die Situation ein, dass der Sekretär der nicht in Kraft getretenen ITO für das provisorische GATT arbeitete, das als Nicht-Organisation keine Rechtspersönlichkeit besass. Im Jahr 1955 übernahm der ICITO-Sekretär sämtliche dem UNO-Generalsekretär zugedachten Arbeiten. Damit wurde «er zugleich erstes und einziges Sekretariatsmitglied mit GATT-Status»¹⁷. Den Titel «Generaldirektor des GATT» erhielt der Exekutivsekretär der seinerzeit vorgesehenen aber nicht in Kraft getretenen ITO durch den Beschluss der VERTRAGSPARTEIEN des GATT im Jahr 1965.¹⁸

Erfolgreicher Zollabbau

Das ursprüngliche GATT bestand aus dem Vertragstext über die künftige gemeinsame Handelspolitik und den Listen der gegenseitig sich gewährten Zollzugeständnisse. Diese Listen, in der Regel mehrere hundert Seiten starke Dokumente, bildeten die Grundlage der Zollverhandlungen, in denen die einzelnen Partner auf bilateraler Ebene Angebote und Gegenangebote aufeinander abstimmten. Nach Abschluss der Erstverhandlungen folgte die Ausweitung der gewährten Zugeständnisse unter Aufrechnung entsprechender Gegenleistungen auf Drittstaaten. Diese Methode erwies sich für grosse Handelspartner als erfolgreiches Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Kleine Staaten, insbesondere jene mit bereits niedrigen Zöllen, fühlten sich benachteiligt. Im September 1961 schlug Frankreich vor, von der bilateralen Verhandlungsweise abzurücken und künftig den Zoll auf multilateraler Ebene um 30 Prozent, verteilt auf drei Jahre, abzubauen. Nachdem die USA anfänglich den Vorschlag Frankreichs ablehnten, stimmten sie ihm im Rahmen des «Trade Expansion Act» von 1962 zu und schafften damit die Grundlage der in der sechsten GATT-Runde, der Kennedy-Runde (1964-67), angewandten multilateralen Verhandlungsweise.

Die Kenney-Runde ist für das damalige Erstarren und die Weiterentwicklung des noch «jungen» GATT von grosser Bedeutung. Die US-Regierung, verunsichert durch die Integrationsbewegung in Europa Ende der fünfziger Jahre (In-

¹⁶ Vgl. z.B. GATT (1959), BISD 7, S. 94 ff.

¹⁷ Dunkel/Eberhard (1975), S. 56. Vgl. auch Jackson (1969), S. 140, Anm. 5.

¹⁸ GATT (1965), BISD 13, S. 19.

krafttreten der EWG Anfang 1958 und der EFTA Anfang 1959), unterbreitete im Januar 1962 dem «House Committee on Ways and Means» den Entwurf des «Trade Expansion Act», mit dem Ziel, den Welthandel im Rahmen des GATT weiter zu liberalisieren: Abbau der Zölle auf gewerblichen und industriellen Handelsgütern, Öffnung der Agrarmärkte und Reduktion der nichttarifären Handelshemmnisse. In der folgenden Verhandlungsrunde haben die USA, die EWG, Grossbritannien, Japan und viele weitere GATT-Partner ihre Zölle auf gewerblichen und industriellen Gütern – im Sinne des «Trade Expansion Act» – um gut 30 Prozent abgebaut.¹⁹

Die Meistbegünstigung

Die in Art. I GATT festgehaltene Meistbegünstigungsklausel («most favored nation clause», MFN bzw. mfn) verpflichtet die Vertragspartner, «alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, die aus einem anderen Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind». In den Worten des US-Staatssekretärs C. Hull heisst das: «Ich behandle Dich nicht schlechter als die Person, die ich am besten behandle, vorausgesetzt, Du behandelst mich nicht schlechter als die Person, die Du am besten behandelst.»²⁰ Dem gegenseitigen Versprechen, sich im Rahmen des GATT an das mfn-Prinzip zu halten, kam in der Nachkriegszeit grosse Bedeutung zu, weil das hohe Zollniveau den einzelnen Handelspartnern einen weiten Spielraum für länderweise Zolldifferenzierungen und Diskriminierungen ermöglichte. Erste Ausnahmen vom mfn-Prinzip finden sich indessen in dem am 1. Januar 1948 provisorisch in Kraft getretenen GATT zu Gunsten der Entwicklungsländer (Art. XVIII GATT) sowie der Länder, «die am 1. Juli 1939 unter gemeinsamer Souveränität standen oder durch ein Protektorats- oder Souveränitätsverhältnis miteinander verbunden waren» (Art. I.2(b) GATT). In der ersten GATT-Revision vom 24. März 1948 wurden die in der Havanna-Charta vorgesehenen Freihandelszonen-Bestimmungen dem Art. XXIV GATT beigefügt.²¹ Das damalige Zugeständnis, im Rahmen des GATT Freihandelszonen schaffen zu dürfen, hat in der Fachliteratur zur GATT-Geschichte über all die Jahre zu kritischen Stellungnahmen geführt. In seinem Lehrbuch über die Aussenhandelspolitik von 1968 vertrat John Crawford (Australien) die Mei-

¹⁹ Eine Übersicht über die Zollsenkungen in der Kennedy-Runde findet sich in: Liebich (1968), S. 198.

²⁰ Hull (1948), S. 359.

²¹ Art. 44.2 (b) Havanna Charta. Vgl. Senti (2022), S. 98 ff. (Kapitel zum Entstehen der Freihandelszonen).

nung, mit der Ausweitung des GATT um die Freihandelszonen hätten die Signatarstaaten «sowed the seeds of the destruction of GATT»²². Ein Jahr später hielt auch *John H. Jackson* (USA) in seinem Standardwerk zum GATT fest, die Integrationsbestimmungen des GATT 1948 seien «one of the most troublesome provisions of the GATT»²³. Und noch vor wenigen Jahren bezeichnete *Jagdish Bhagwati* (USA) die Freihandelsabkommen als «Termiten», die das GATT aushöhlen und als Wrack zurücklassen.²⁴ *Gerhard* und *Victoria Curzon Price* (Genf) kamen indessen in den 1970er Jahren zum Schluss, die häufige Anwendung des Art. XXIV GATT lasse vermuten, «that it corresponded to a real need, and had it not existed, it would have had to have been invented»²⁵. Im Verlauf der GATT-Geschichte hat sich die Integrationsproblematik verändert. In den ersten Jahren des GATT ist es bei durchschnittlichen Zöllen von 40 Prozent im Handel zwischen den Integrationspartnern einerseits und dem Handel zwischen den Integrationspartnern und Drittstaaten andererseits zu einem starken Zollgefälle gekommen. Mit dem weltweiten Abbau der Zölle haben diese Differenzen abgenommen und fallen heute bei allgemeiner Zollfreiheit kaum mehr ins Gewicht.

Oft wird die Meinung vertreten, ein Freihandelsabkommen sei «als Vorleistung für eine künftige weltweite Handelsliberalisierung» zu betrachten.²⁶ Dies mag zutreffen, gilt aber auch für einzelstaatliche Zollzugeständnisse. Wenn sich indessen die regionalen Integrationsräume und die einzelstaatlichen Zollzugeständnisse nicht oder nur in bescheidenem Masse auf weitere Länder ausweiten (was in der Regel der Fall ist), widersprechen sie dem Meistbegünstigungsprinzip des GATT und schaffen eine Situation, welche mit dem in Art. I GATT festgehaltenen Meistbegünstigungsprinzip nicht zu vereinbaren ist.

Die Inlandgleichbehandlung

Ein weiteres Element der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Welt handelsordnung ist das Prinzip der Inlandgleichbehandlung («National treatment»), auch «Inländerprinzip» genannt. Art. III.1 GATT verpflichtet die Vertragspartner, die inneren Abgaben und sonstigen Belastungen, die Gesetze, Verordnungen [...] nicht derart anzuwenden, «dass die inländische Erzeugung geschützt wird». Die Pflicht der Inlandgleichbehandlung beschränkt sich nicht

²² Crawford (1968), S. 603.

²³ Jackson (1969), S. 575.

²⁴ Bhagwati (2008), S. xii.

²⁵ Curzon G. und V. (1976), S. 228.

²⁶ Vgl. Dunkel/Eberhard (1975), S. 58.

allein auf «gleiche», sondern auch auf «sich konkurrierende» Produkte. So darf beispielsweise der Import von Orangen nicht beschränkt werden, um den einheimischen Absatz von Äpfeln zu schützen.

Mit der in den letzten Jahrzehnten starken Zunahme der Freihandelsabkommen und den von Abkommen zu Abkommen unterschiedlichen Ursprungsvorschriften wird die im GATT vorgeschriebene Inlandgleichbehandlungspflicht immer stärker unterlaufen. Im Gegensatz zu den integrationsbedingten Zollvorteilen, die wegen des allgemeinen Zollabbaus im Rahmen des GATT immer geringer werden, entstehen mit der wachsenden Anzahl von Integrationsabkommen auch zusätzliche Waren-Ursprungsbestimmungen, die von Abkommen zu Abkommen verschieden sind und vom GATT nicht aufeinander abgestimmt werden.²⁷ Das WTO- beziehungsweise GATT-Sekretariat ist schlicht nicht in der Lage, die in Kraft tretenden Freihandelsabkommen auf ihre GATT-Konformität zu prüfen, weil die meisten Abkommen seit Jahren erst am Tag ihres Inkrafttretens oder sehr oft erst nach ihrem Inkrafttreten dem GATT notifiziert werden.²⁸

Beilegung der Handelsstreitigkeiten

Nicht allein im Zollabbau, auch in der Beilegung zwischenstaatlicher Handelsstreitigkeiten war die neu geschaffene Handelsorganisation erfolgreich.

Die ITO hielt in den Art. 92 bis 97 Havanna Charta fest, wie Streitigkeiten bei deren Inkrafttreten beizulegen gewesen wären. Erstens hätte die Pflicht bestanden, «kein anderes Verfahren in Gang zu setzen als die Verfahrensarten, die in der vorliegenden Charta vorgesehen sind». Wäre auf bilateraler Ebene keine Lösung erzielt worden, hätte sich das ITO-Mitglied an den Exekutivrat und anschliessend an die Konferenz der Internationalen Handelsorganisation wenden können. Als letzte Instanz war der Internationale Gerichtshof vorgesehen.

Mit dem Nichtinkrafttreten der Havanna Charta beschränkten sich die Streit-schlichtungsvorgaben auf die beiden GATT-Artikel XXII und XXIII. Art. XXII GATT fordert die Streitparteien auf, im Falle von Differenzen gegenseitig Gespräche aufzunehmen mit dem Ziel, die Unstimmigkeiten auf Konsultations-ebene auszuräumen. Gelingt dies nicht, steht den Parteien nach Art. XXIII GATT das Recht zu, sich an die VERTRAGSPARTEIEN zu wenden mit der Bitte, sich des Streitfalls anzunehmen.

²⁷ So unterhält zurzeit die EU in ihren Freihandelsabkommen etwa 30 unterschiedliche Ursprungszeugnis-Systeme. Vgl. Felbermayer (2016), S. 251.

²⁸ Zur Notifizierungspflicht im Rahmen des GATT vgl. Senti (2013), S. 137 ff.

Die VERTRAGSPARTEIEN des GATT entschieden, die Streitigkeiten zwischen GATT-Partnern einer dafür zu schaffenden Arbeitsgruppe («Panel on complaints») anzuvertrauen, «woraus sich die Praxis entwickelte, in jedem Verfahren eine Sachverständigungsgruppe mit der Untersuchung des Falles zu beauftragen»²⁹. Die rechtliche Verankerung des GATT-Panelverfahrens erfolgte 1979 in Form einer Beschreibung der bisherigen GATT-Praxis sowie 1982 und 1984 durch GATT-Beschlüsse zur Präzisierung und Stärkung des Panelverfahrens.³⁰ Die heutige Rechtsgrundlage der WTO-Streitschlichtung basiert auf der Vereinbarung 1994, den Verfahrensregeln 1995 und der Spruchpraxis der Rekursinstanz 1996.

Es ist das grosse Verdienst des GATT, während seines Provisoriums in den Jahren 1948 bis Ende 1994 gut 130 zwischenstaatliche Handelsstreitigkeiten beigelegt zu haben, knapp 50 Fälle über die dem eigentlichen Schlichtungsverfahren vorgelagerten Konsultationen zwischen den Streitparteien und rund 80 Streitigkeiten im Rahmen des GATT-Streitschlichtungsorgans (Dispute Settlement Body).³¹ Die im GATT praktizierte Streitschlichtung wurde in der WTO ab 1995 beibehalten.

Trotz dieser Erfolge haften der GATT-Schlichtungsordnung seit jeher zwei Mängel an: Zum einen ist das GATT als Organisation nicht aktivlegitimiert zu klagen, wenn ein GATT-Partner gegen seine Verpflichtungen verstösst, das heisst, wenn es zum Beispiel sich offiziell verpflichtet, die Agrarexportsubventionen aufzuheben, diese aber hinterher auf dem Umweg über einen privaten Fonds doch ausrichtet. Klageberechtigt sind allein die GATT-Partner.³² Zudem haben auch die Industriebetriebe und deren Zusammenschlüsse kein Recht, eigenständig gegen die sie verletzende Regierung eines anderen Landes zu klagen. Klageberechtigt sind ausschliesslich die Regierungen, deren Klageentscheid letztlich politisch geprägt ist. Meines Wissens ist Kanada der einzige GATT-Partner, dessen Regierung zu einer GATT-Klage verpflichtet ist, wenn eine kanadische Gewerbe- oder Industriebranche glaubwürdig nachweisen kann, dass sie durch ein GATT-widriges Verhalten eines GATT-Partners nachhaltig verletzt wird.³³

²⁹ Benedek (1990), S. 314.

³⁰ Eine ausführliche Beschreibung des früheren GATT-Streitschlichtungsverfahrens und dessen Reform im Jahr 1979 finden sich in: GATT (1980), BISD 26, S. 210 ff., und Benedek (1990), S. 314 ff.

³¹ Senti/Hilpold (2017), Rz 337; GATT (1975), BISD 40, S. 564 ff.

³² Vgl. Abschnitt 5 «Das GATT als Teil der WTO», Hinweis auf Nairobi-Ministerkonferenz.

³³ Zur Streitschlichtungspraxis des GATT vgl. Senti/Hilpold (2017), Rz 356 ff.

Zurzeit ist die Rekursinstanz der GATT- beziehungsweise der WTO-Streit-schlichtungsstelle nicht funktionsfähig, weil sich die USA weigern, austretende Mitglieder der Rekursinstanz zu ersetzen.³⁴

Die Position der Entwicklungsländer

Im Jahr 1948 beteiligten sich 13 Industrie- und 10 Entwicklungsländer am Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen. Heute zählt das GATT 37 Industriestaaten und 127 Entwicklungsländer.³⁵ Auf die Industriestaaten des GATT entfallen zurzeit etwa vier Fünftel und auf den Handel der Dritten Welt rund ein Fünftel des Welthandels. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Befürchtung der Entwicklungsländer, das GATT sei von den Industriestaaten für die Industriestaaten geschaffen worden, als Organisation zur Wahrung ihrer Interessen: «GATT was designed, primarily, for a market-oriented economic system.»³⁶

Eine erste Auseinandersetzung zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern zeichnete sich in der London Konferenz 1946 ab. Die Industriestaaten setzten sich für offene Industriegüter-Märkte und geschützte Agrarmärkte ein. Die Entwicklungsländer forderten weltweit offene Agrarmärkte. Eine Einigung kam in London nicht zustande. Die Drittweltländer waren nicht bereit, einem Erlaubnisvorbehalt durch ein Organ zuzustimmen, das sich mehrheitlich aus «unsympathetic industrialized members» zusammensetze.³⁷ Erst auf die Drohung der Volksrepublik China, Indiens und Libanons, die am 21. November 1947 eröffnete Konferenz zu verlassen, falls die Industriestaaten die Entwicklungsländer nicht stärker berücksichtigten, erarbeitete ein separater Ausschuss einen Vorschlag zur Beilegung von Entwicklungsproblemen. Aber auch die in diesem Vorschlag erwähnten Massnahmen erforderten Mehrheitsentscheide, ausgenommen im Falle von Zahlungsbilanzproblemen. Die Entwicklungsländer stimmten dieser Entscheidung jedoch zu, weil der Bezug auf Bilanzprobleme ihnen einen weiten Freiraum offen liess.

Als Antwort auf die anhaltende Kritik der Entwicklungsländer, ihre Interessen würden im Rahmen des GATT nicht zufriedenstellend beachtet, ersuchten die VERTRAGSPARTEIEN des GATT «vier international anerkannte Experten», eine Analyse über den internationalen Handel der Entwicklungsländer, insbesondere deren internationalen Rohproduktehandel, zu erarbeiten.³⁸ Der im

³⁴ Zur aktuellen Diskussion über die Probleme der Rekursinstanz der WTO vgl. Senti (2021), S. 35.

³⁵ Vgl. GATT (verschiedene Jahrgänge), BISD.

³⁶ UNCTAD (1983), UNCTAD VI, Doc. TD/274, Belgrad.

³⁷ Senti/Hilpold (2017), Rz 373.

³⁸ GATT (1968), BISD 6, S. 18.

Jahr 1958 veröffentlichte «Haberler Bericht»³⁹ weist auf die preisbedingten Exporterlöschwierigkeiten der Entwicklungsländer hin, die zunehmenden Zahlungsbilanzprobleme, die Veränderung der «Terms of Trade» und den Agrarprotektionismus der Industrieländer.⁴⁰ Der «Haberler-Bericht» ist ein viel zitiertes Dokument, hat indessen mit seinen allgemein gehaltenen Schlussfolgerungen keine Neuausrichtung der damaligen GATT-Entwicklungspolitik ausgelöst.

Wirkungsvoller als der Haberler Bericht war der 1964 erschienene «Prebisch-Bericht»⁴¹. Raúl Prebisch, Generalsekretär der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) forderte die Industrieländer auf, ihre Märkte gegenüber den Entwicklungsländern zu öffnen und die Handels Güter der Entwicklungsländer zu präferenzieren. Das Prinzip der Meistbegünstigung möge im Handel zwischen Industriestaat gut sein, eigne sich aber für den Handel zwischen Partnern mit unterschiedlichen Wirtschaftsniveaus nicht.⁴²

In den damaligen Diskussionen über die aussenhandelspolitische Lage der Entwicklungsländer einigten sich die GATT-Partner darüber, das GATT-Abkommen um einen vierten Teil «Handel und Entwicklung» zu erweitern. Indessen beschränkte sich die in der Folge beschlossene GATT-Vertragserweiterung bloss auf die Auflistung der aktuellen Probleme der Entwicklungsländer, ohne auf konkrete Lösungsansätze einzutreten.⁴³ Die Ziff. 4 und 5 des Art. XXXVI GATT verlangen, bei der Ausfuhr von Grundstoffen «günstigere und annehmbarere Bedingungen für den Zugang dieser Erzeugnisse zu den Weltmärkten» zu schaffen, «um die Weltmarktbedingungen für diese Erzeugnisse zu stabilisieren und zu verbessern». Dazu gehören gemäss GATT-Abkommen, «vor allem Massnahmen zur Erzielung stabiler, angemessener und einträglicher Preise, damit sich Welthandel und Nachfrage ausdehnen können [...]». Von einer Begünstigung, das heisst Präferenzierung der Entwicklungs-

³⁹ Die vier Experten waren: Roberto de Oliveira Campos (Nationalbank Brasilien), Gottfried Haberler (Universität Harvard, Vorsitzender), James Mead (Universität Cambridge) und Jan Tinbergen (Wirtschaftsinstitut Rotterdam).

⁴⁰ Haberler Bericht (1958).

⁴¹ UNCTAD (1964), Towards a New Trade Policy for Development, Report by the the Secretary-General [R. Prebisch] of the UNCTAD, New York.

⁴² Prebisch (1964).

⁴³ Zum Entstehen und Inhalt des Teil IV GATT: GATT (1964), BISD 12, S. 45; GATT (1965), BISD 13, S. 2 ff.

länder ist in Teil IV GATT nicht die Rede, obwohl einzelne Länder wie Brasilien, Chile und Indien zu dieser Zeit eine Neufassung des Art. I GATT über die Meistbegünstigungspflicht verlangten.⁴⁴

Neue Präferenzenordnung: Licht am Ende des Tunnels

Unter dem Druck der UNCTAD I und II von 1964 und 1968 sowie der Tatsache, dass einzelne GATT-Partner, zum Beispiel Australien, bereits Präferenzen zu Gunsten der Entwicklungsländer gewährten, erlaubte schliesslich auch das GATT im Jahr 1971 auf zehn Jahre begrenzte Präferenzen («waiver»-Lösung). Diese Präferenzenordnung bewährte sich indessen nicht. Sie bot weder den präferenzierenden noch den präferenzierten Handelspartnern längerfristig ausreichende Sicherheiten. Im Jahr 1979 schliesslich entschieden sich die GATT-Partner für zeitlich unbefristete Präferenzen. Art. 1 der Ermächtigungsklausel («Enabling Clause») vom 28. November 1979 erlaubt den Industriestaaten, «den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung [zu] gewähren, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien auch zu gewähren». Damit entstand die GATT-Präferenzenordnung, die heute noch in Kraft steht und sich über all die Jahre bewährt hat.⁴⁵

⁴⁴ Einen wertvollen Überblick über die im Nachgang zur Kennedy-Runde geforderten Präferenzen zu Gunsten der Entwicklungsländer findet sich in: GATT (1968), BISD 15, S. 139 ff.

⁴⁵ Vgl. Vertragstexte in: Hummer/Weiss (1997), S. 173 ff.

3. Die GATT-Krise der Siebziger- und Achtzigerjahre

Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre kam es zu Spannungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern. Zudem erschwerte die aufkommende Weltwirtschaftskrise das Umsetzen der in der Tokio-Runde vereinbarten Abkommen.

In den ersten sechs GATT-Runden, vor allem in der Kennedy Runde 1964-67, stand der Zollabbau im Mittelpunkt der Verhandlungen. Gegenstand der siebten Runde, der Tokio-Runde 1973-79, waren die nichttarifären Handelshemmnisse, die öffentlichen Beschaffung, Dumping und Antidumping, der Handel mit Agrarprodukten (Fleisch- und Milchprodukten) sowie die zivile Luftfahrt.⁴⁶

GATT: «General Agreement to Trade and Commerce»

Die Entwicklungsländer waren mit den Ergebnissen der Tokio-Runde nicht zufrieden. Die Tokio-Runde beschränkte sich ausschliesslich auf die Handelsprobleme der Industriestaaten und trat auf die Sorgen und Nöte der wirtschaftlich schwachen Staaten nicht ein.

Gleichzeitig bezichtigten die Industrieländer das GATT als Organisation einer falschen Entwicklungspolitik. Das ursprüngliche GATT habe die Drittweltländer, inklusive die «newly industrializing countries» Asiens, aufgenommen, in der Absicht, deren Grenzen zu öffnen. Stattdessen erlaube die neue Handelsordnung den Drittweltländern, ihren Grenzschutz unter dem Vorwand von Zahlungsbilanzdefiziten beizubehalten und auszuweiten. Die Entwicklungsländer seien «free riders of the GATT», ohne einen Beitrag zur Liberalisierung des Welthandels zu leisten.⁴⁷

Im Jahr 1975 bildete sich im Rahmen des GATT die so genannte «Konsultativgruppe der Achtzehn» («Consultative Group of Eighteen»)⁴⁸. Die «Gruppe der Achtzehn» setzte sich zum Ziel, die aktuellen Probleme des GATT aufzuarbeiten und diese im Jahr 1982 einer Ministerkonferenz vorzulegen. An der im

⁴⁶ Vgl. Bericht des Generaldirektors Olivier Long zur Tokio Runde, in: GATT (1979) und die Abkommenstexte in: GATT (1986).

⁴⁷ Vgl. Croome (1995), S. 10.

⁴⁸ Das Entstehen der «Gruppe der Achtzehn» geht auf das Jahr 1975 zurück und dessen Auflösung auf das Jahr 1985. Die Gruppe tagte jährlich ein bis zweimal (je ein oder zwei Tage), ohne irgendwelche entwicklungspolitisch relevanten Ergebnisse zu erreichen. Zur «Gruppe der Achtzehn» gehörten die EG und deren Mitglieder, die USA, Japan, Kanada, Indien, Australien sowie einige Entwicklungsländer. GATT (1976), BISD 22, S. 15 f.; GATT (1986), BISD 32, S. 44 f.

Herbst 1982 von *Arthur Dunkel* – Generaldirektor des GATT ab 1980 – durchgeführten Konferenz beteiligten sich rund 80 Minister und 800 Delegierte. Das Konferenzergebnis war enttäuschend und brachte das GATT «close to serious breakdown»⁴⁹. In manchen (auch handelspolitisch bedeutenden) Ländern wurden Stimmen laut, das multilaterale GATT zu verlassen, um sich alleine oder zusammen mit einigen wenigen gleichgesinnten Handelspartnern auf eine eigenständige Aussenhandelspolitik zu konzentrieren. Die damalige Presse sprach vom «General Agreement to Talk and Talk».⁵⁰ Aber trotz der allgemeinen Unzufriedenheit mit dem Konferenzergebnis einigten sich die Teilnehmer der Konferenz in deren Schlussabstimmung darauf, weiterhin zusammenzuarbeiten und das künftige GATT im gemeinsamen Einverständnis zu stärken und zu stützen.⁵¹

Versuch einer Neuausrichtung

Auf die missglückte GATT-Ministerkonferenz 1982 folgte weltweit eine Zeit der Unsicherheit und der gegenseitigen Bezeichnungen. Die europäischen Länder wehrten sich gegen die Öffnung ihrer Agrarmärkte. Die USA waren an der Liberalisierung des zwischenstaatlichen Dienstleistungshandels, der Sicherung der internationalen Investitionen und der verschärften Kontrolle des Handels mit gefälschten Waren interessiert.⁵² Und die Entwicklungsländer setzten sich für die Präferenzierung ihrer Exporte nach den Industriestaaten ein.

Weil bei derart unterschiedlichen Interessen keine weiteren GATT-Verhandlungen zu erwarten waren, ergriffen die USA die Initiative und organisierten im Jahr 1983 ausserhalb des GATT eine Konsultativgruppe, in der sich 25 Minister aus Industrie- und Entwicklungsländern jährlich zweimal trafen und sich der aktuellen Handelsprobleme annahmen.

A. *Dunkel*, der an den US-Treffen teilnahm, war indessen überzeugt, dass die Welthandelsprobleme nicht über separate Regelungen «ausserhalb des GATT» zu lösen sind, sondern allein im gemeinsamen Einvernehmen «im Rahmen des GATT».⁵³ Im Herbst 1983 beauftragte A. *Dunkel* eine Gruppe von sieben

⁴⁹ Croome (1995), S. 14.

⁵⁰ Vgl. Bhagwati (1991), S. 5.

⁵¹ Zur damaligen GATT-Krise vgl. Croome (1995), S. 10 ff.

⁵² Vgl. Freihandelsabkommen zwischen USA-Israel 1985, in dessen «Declaration on Trade in Services» der Wunsch geäussert wird, «to work toward international acceptance of these principles in trade in services». Vgl. Senti (2022), S. 136 f.

⁵³ Croome (1995), S. 17.

unabhängigen Experten⁵⁴, «die gegenwärtigen Probleme der Welthandelsordnung zu untersuchen und darüber einen Bericht zu verfassen».⁵⁵ Die Leitung der Expertengruppe hatte *Fritz Leutwiler*, früherer Präsident der Schweizerischen Nationalbank. Der im März 1985 veröffentlichte Bericht schliesst mit 15 Empfehlungen «für konkrete, unverzüglich zu ergreifende Massnahmen zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise im Handelssystem». In der 11. Empfehlung werden die Regierungen aufgefordert, sich bereit zu finden, «Mittel und Wege für eine Ausdehnung des internationalen Austausches von Dienstleistungen zu prüfen. Sie sollen klären, ob für diesen Bereich geeignete multilaterale Regeln ausgearbeitet werden können». In der 13. Empfehlung befürwortet die Expertengruppe «die Einleitung einer neuen Verhandlungsrunde des GATT unter der Voraussetzung, dass deren Hauptziel eine Stärkung des multilateralen Handelssystems und eine weitere Öffnung der Weltmärkte ist».⁵⁶

⁵⁴ Die sieben Experten sind: Bill Bradley (USA), Pehr G. Gyllenhammar (S), Guy Ladreit L. de Lacharrière (F), Fritz Leutwiler (CH, Vorsitzender), Indraprasad G. Patel (GB), Mario H. Simonsen (Br.) und Sumitro Djojohadikusumo (Indonesien). Leutwiler-Bericht (1985), S. 58 (deutsche Fassung).

⁵⁵ Leutwiler-Bericht (1985), Vorwort.

⁵⁶ Leutwiler-Bericht (1985), S. 10, 51 f. und 54 (deutsche Fassung).

4. Vom GATT zur WTO

Unter dem anhaltenden Druck der USA und dem nachlassenden Widerstand der Europäischen Gemeinschaften und der Entwicklungsländer entschieden die VERTRAGSPARTEIEN des GATT im Herbst 1985, eine neue GATT-Handelsrunde vorzubereiten. Ein Ausschuss, zusammen mit dem GATT-Sekretariat, erstellten die Themenliste der künftigen Verhandlungen. Die Ministerkonferenz nahm Mitte September 1986 ihre Arbeit in Punta del Este in Uruguay auf, daher der Name «Uruguay-Runde».⁵⁷

Erste Halbzeit: Scheitern der Brüsseler-Konferenz

Bernhard May kommt in seiner Darstellung der Uruguay-Runde zum Schluss, dass in der Ministererklärung von Punta del Este vom 20. September 1986 «das ehrgeizigste Programm für eine GATT-Runde festgelegt [wurde], das es jemals gab»⁵⁸. Die Erklärung sah vor, die Zölle und mengenmässigen Beschränkungen sowie die nichttarifären Handelshemmnisse im Rahmen des GATT weiter abzubauen sowie die bereits bestehenden Schutz- und Schlichtungsmassnahmen zu verbessern. Zudem verlangte die Erklärung eine stärkere Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Schaffung einer multilateralen Dienstleistungs- und Subventionsordnung sowie die Gewährung eines wirksamen und angemessenen Schutzes der Rechte an geistigem Eigentum. Vorgesehen war eine Verhandlungsdauer von vier Jahren.

Die an der Montreal-Halbzeitkonferenz Ende 1988 vorgelegte Zwischenbilanz verdeutlichte, dass im Handel mit Agrarprodukten und Dienstleistungen die gesteckten Ziele nicht erreicht werden. Ebenso erfolglos waren die anschließenden Verhandlungen und die Brüsseler-Schlusskonferenz vom Dezember 1990. Die USA forderten eine Kürzung der Agrarsubventionen innerhalb von zehn Jahren um 90 Prozent sowie den Abbau der Marktzugangsbeschränkungen und der nationalen Beihilfen um 75 Prozent. Die EG beharrte auf einer pauschalen Kürzung der Agrarsubventionen um 30 Prozent.

⁵⁷ «Ministerial Declaration on the Uruguay Round of 20 September 1986» in: GATT (1987), BISD 33, S. 19 ff.

⁵⁸ May (1994), S. 20.

Zweite Halbzeit: Erfolg der Schlusskonferenz

Unbeeindruckt vom Misserfolg der Brüsseler Konferenz nahm A. Dunkel erneut den Kontakt mit den einzelnen GATT-Partnern auf. Sein Ziel war, die Gespräche der Uruguay-Runde fortzuführen. Im Dezember 1990 wurden die Verhandlungen neu aufgenommen. Ende 1991 fasste A. Dunkel die bisherigen Verhandlungsergebnisse im so genannten «Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round» zusammen.⁵⁹

Viele Staaten begrüßten den Dunkel-Vorschlag von 1991 und erklärten sich bereit, ihm bereits in der vorliegenden Fassung als neue GATT- beziehungsweise WTO-Ordnung zuzustimmen. Nicht einverstanden mit dem Dunkel-Vorschlag waren die USA und die Europäische Gemeinschaft (EG). Die USA verlangten eine GATT-Agrarordnung, in welcher «der Prozess einer bedeutungsvollen Agrarreform seinen Anfang nimmt und dieser mit den langfristigen Zielen eines fairen und marktorientierten Agrarhandelssystems zu vereinbaren ist.»⁶⁰ Der EG ging der «Draft Final Act» von A. Dunkel zu weit. Die EG beharrte auf der Weiterführung des Agrarschutzes gegenüber Drittstaaten und verlangte, direkte Einkommenshilfen für die Landwirte als nicht-handelsschädlich einzustufen. Trotz, oder gerade wegen dieser Einwände von Seiten der USA und der EG wurden die Verhandlungen fortgesetzt, gerieten aber bald ins Stocken wegen des ungewissen Ausgangs der US-Präsidentenwahl Ende 1992 und der bevorstehenden Abstimmung über den Maastricht-Vertrag in Frankreich.⁶¹ Im Verlauf des Jahres 1992 verbesserte sich die Ausgangslage der GATT-Verhandlungen aufgrund der in der EG gelungenen Agrarreform und der gleichzeitigen Beilegung des seit Jahren anhaltenden Ölsaatenstreits zwischen den USA und der EG. Die USA sahen in Folge des «Blair-House-Abkommens» von Strafzöllen auf EG-Produkten ab. Und die EG erklärte sich bereit, die Ölsaaten-Anbaufläche zu reduzieren. Die Agrarreform der EG betraf die Senkung der Agrarpreise und die Gewährung von Direktzahlungen an die Landwirte als Kompensation für den Einkommensausfall.⁶²

Nachdem die EG-Agrarreform erfolgreich abgeschlossen war, der Ölsaaten-Streit zwischen den USA und der EG zu beider Zufriedenheit beigelegt werden konnte und der US-Kongress dem Vertrag im «Fast-Track-Verfahren zuge-

⁵⁹ GATT, MTN. TNC/W/FA, 20. Dezember 1991. Im persönlichen Gespräch hat A. Dunkel darauf hingewiesen, er habe den Vorschlag Ende 1991 in wenigen Wochen, täglich bis in die frühen Morgenstunden, verfasst.

⁶⁰ Vgl. Senti/Hilpold (2017), Rz 261. Zitat von: Julius Katz, Stellvertreter der US-Handelsbeauftragten Carla Hill, Januar 1992, zit. nach NZZ, 11./12.1.1992, Nr. 8, S. 33.

⁶¹ Abstimmung über den Maastricht-Vertrag bzw. Gründungsvertrag der Europäischen Union (EU) vom 7.2.1992, in Kraft getreten am 1.11.1993.

⁶² Zum Ölsaatenstreit vgl. Senti/Hilpold (2017), Rz 263 ff.

stimmt hatte, verabschiedeten die Delegierten von 117 GATT-Partnern am 15. Dezember 1993 in Genf das neue Zoll- und Handelsabkommen per Akklamation. *Peter Sutherland*, ab 1. Juli 1993 Nachfolger des GATT-Generaldirektors *A. Dunkel*, schloss die achte GATT-Runde nach siebenjähriger Verhandlungsdauer mit den Worten: «Today, the world has chosen openness and cooperation instead of uncertainty and conflict». ⁶³ Das Gesamtpaket der Welthandelsrunde wurde am 15. April 1994 in der marokkanischen Stadt Marrakesch unterzeichnet. Die in Marrakesch beschlossenen Vereinbarungen traten am 1. Januar 1995 in Kraft. ⁶⁴

⁶³ GATT (1993) FOCUS, Newsletter Nr. 104, Genf, S. 1.

⁶⁴ Zur Diskussion über die Frage, ob und in welcher Form die Umwelt- und Sozialklauseln in die damaligen Vereinbarungen aufgenommen werden sollten, vgl. May (1994), S. 72 ff.

5. Das GATT als Teil der WTO

Die am 1. Januar 1995 in Kraft getretene WTO ist völkerrechtlich eine neu gegründete Internationale Handelsorganisation, de facto aber die Weiterführung und inhaltliche Ausweitung des GATT 1948. Die drei Säulen der WTO sind: Das bisherige Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das neue Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen («General Agreement on Trade in Services», GATS) und das ebenfalls neue Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums («Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights», TRIPS). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das heute vor 75 Jahren geschaffene und ab 1995 im Rahmen der WTO weiterbestehende GATT.⁶⁵

Ab 1. Januar 1995 sind dem GATT folgende Zusatzabkommen beigefügt: Das Landwirtschaftsabkommen sowie die Abkommen über gesundheitspolizeiliche Massnahmen, Textilien und Bekleidung (ausgelaufen am 1. Januar 2005), technische Handelshemmnisse, handelsbezogene Investitionsmassnahmen, Versandkontrolle, Ursprungsregeln, Einfuhrlizenzverfahren und Grenzabfertigung.

Die Geschichte des GATT im Rahmen der WTO ist Ausdruck und Ergebnis der in der Regel alle zwei Jahre durchgeführten WTO-Ministerkonferenzen. Gemäss Art. IV.1 des Marrakesch-Abkommens ist die Ministerkonferenz befugt, «in allen unter die Multilateralen Handelsübereinkommen fallenden Angelegenheiten auf Ersuchen eines Mitglieds in Übereinstimmung mit den besonderen Erfordernissen für die Beschlussfassung gemäss dem vorliegenden Abkommen und dem einschlägigen Multilateralen Handelsabkommen Beschlüsse zu fassen.»⁶⁶ Bis Frühjahr 2023 sind 12 Ministerkonferenzen durchgeführt worden.

Erste WTO-Ministerkonferenz, Singapur 1996

Im Mittelpunkt der ersten WTO-Ministerkonferenz von 1996 standen vier Themen, zu deren weiteren Behandlung «ständige Arbeitsgruppen» eingesetzt wurden: Die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, die Handels erleichterungen (Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse), Handel und Investitionen sowie Handel und Wettbewerb. Diese vier «Singapur-Problemebe-

⁶⁵ Zu GATS und TRIPS vgl. Senti/Hilpold (2017), S. 391 ff. und 427 ff.

⁶⁶ «Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization», in: WTO (1995), S. 6 ff. Deutsche Fassung in: Hummer/Weiss (1977), S. 315 ff. und Benedek (1998), S. 153 ff.

reiche» wurden in späteren Ministerkonferenzen immer wieder aufgegriffen, ohne sich auf die Ausräumung der bestehenden Differenzen einigen zu können. Weitere Schwerpunkte der Singapur Ministerkonferenz waren die Wirtschaftslage der Entwicklungsländer, der Handel und die Umweltprobleme, die Transparenz in der öffentlichen Beschaffung und die zu dieser Zeit zahlenmässig starke Zunahme der regionalen Handelsabkommen. In allen diesen Handelsbereichen nahm die Singapur-Konferenz eine «Auslegeordnung» vor, ohne konkrete Beschlüsse zu fassen.⁶⁷

WTO-Ministerkonferenz, Genf 1998: 50 Jahre GATT

Die Genfer-Ministerkonferenz 1998 stand unter dem Motto «50 Jahre GATT: Welche Ziele hat das GATT im letzten halben Jahrhundert erreicht? Welche Fragen sind noch offen?» Indessen kam an der Konferenz keine Feststimmung auf. Viele GATT-Partner litten Ende der Neunzigerjahre unter einer Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Handelsdelegationen waren sich der aktuellen handelspolitischen Gefahren bewusst und setzten, zusammen mit Vertretern des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, alles daran, einzelne Länder vom Ergreifen von Schutzmassnahmen abzuhalten. In Ziff. 6 der Genfer Ministerklärung von 1998 verpflichteten sich die Minister der Industrieländer, ihre Grenzen für Handelsgüter aus «least developed countries» soweit als möglich («as broad and liberal a basis as possible») offen zu halten.⁶⁸ Konkrete Massnahmen folgten den an der Konferenz vorgetragenen Aufforderungen und Ermahnungen nicht.

WTO-Ministerkonferenz, Seattle 1999: «The battle in Seattle»

Eingeladen zur Konferenz von Seattle waren 5000 Delegierte aus 133 WTO-Mitgliedstaaten. Sie fand vom 30. November bis 2. Dezember 1999 statt. Folgende Themen standen auf der Tagesliste: Die Gleichbehandlung der Agrar- und Industrieprodukte im Aussenhandel, die Reduktion des Protektionismus im grenzüberschreitenden Handel und Fragen des Umweltschutzes. Im Güterhandel waren auch Gespräche über die Vereinheitlichung der Ursprungszeugnisse, das Handhaben der Antidumpingmassnahmen und der Subventionen vorgesehen.⁶⁹

⁶⁷ Vgl. «Singapore Ministerial Declaration» vom 13.12.1996, in: WTO, WT/MIN/(96)/DC.

⁶⁸ <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/mindec_e.htm> (März 2023).

⁶⁹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Ministerkonferenz_der_Wirtschafts-_und_Handelsminister_der_WTO_in_Seattle_1999> (März 2023).

Dass eine derartige Fülle von Problemen in nur drei Tagen im Kreis von 5000 Delegierten nicht «ausgeräumt» werden konnte, vor allem, da von Seiten des WTO-Sekretariats keine konkreten Lösungsvorschläge ausgearbeitet worden waren, erstaunt nicht.

Die Ministerkonferenz von Seattle ist wegen der damaligen Anti-WTO-Demonstrationen unter dem Namen «The battle in Seattle» in die WTO-Geschichte eingegangen. Gegen die WTO-Konferenz in Seattle aufgerufen hatte vorerst die «Peoples Global Action» (PGA). Viele internationale Organisationen folgten der PGA-Aufforderung, vor allem gewerkschaftliche Gruppierungen und das «Direct Action Network» (DAN), das in der Stadt Seattle die Proteste vorbereitete. «Einige Protestgruppen konzentrierten sich auf den Widerstand gegen die Politik der WTO (insbesondere im Zusammenhang mit Freihandel), anderen ging es um Arbeitnehmerrechte, Umweltfragen oder antikapitalistische Zielsetzungen.»⁷⁰

Mehrere tausend Personen blockierten am Dienstagvormittag 30. November 1999, am ersten Tag der Konferenz, die Innenstadt. Gegen Mittag bildete sich der so genannte «Schwarzer Block», der Niederlassungen von Konzernen mit Farbe besprayed, Schaufenster von Geschäften einschlug und Plünderungen auslöste. Im Verlauf des Nachmittags kam es zudem zu Auseinandersetzungen zwischen den «gewaltfreien Protestierenden» und den Mitgliedern des «Schwarzen Blocks». Gegen Abend räumte die Polizei die Innenstadt. Die WTO-Konferenz beschränkte sich auf die folgenden beiden Tage Mittwoch und Donnerstag, ohne, wie bereits erwähnt, grosse Entscheide zu treffen. Um die folgende Ministerkonferenz frei von Störungen durchzuführen zu können, wurde als nächster Tagungsort die «polizeilich leichter zu kontrollierende» Stadt Doha, Katar, gewählt.⁷¹

WTO-Ministerkonferenz, Doha 2001 und Doha-Entwicklungsrunde 2001-2008

Die Doha-Konferenz fand vom 9. bis 13. November 2001 statt, wenige Wochen nach den islamistischen Terroranschlägen auf die USA. Im Nachhall dieser Ereignisse entschieden die Minister der Doha-Konferenz, die künftigen Handelsverhandlungen in einen politischen Zusammenhang zu stellen und faire Handelsbedingungen zu Gunsten der Dritten Welt zu schaffen.

⁷⁰ <<https://de.wikipedia.org/wiki/Proteste>> (Proteste gegen die Welthandelsorganisation in Seattle 1999, Februar 2023).

⁷¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Ministerkonferenz_der_Wirtschafts-_und_Handelsminister_der_WTO_in_Seattle_1999> (Februar 2023).

Im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz veröffentlichten die Entwicklungsländer der «Gruppe 77 und China» eine Erklärung, in der sie sich beklagten, das aktuelle Handelssystem grenze die Entwicklungsländer aus. Die künftige WTO habe sich vermehrt auf die Sorgen und Nöte der Entwicklungsländer auszurichten. Die Industriestaaten hätten ihre Agrarpolitik «fundamental zu reformieren» und ihre Märkte gegenüber den Entwicklungsländern, insbesondere gegenüber den ganz armen Ländern, ohne Gegenleistungen zu öffnen.⁷²

In der Erklärung der Doha-Ministerkonferenz vom 20. November 2001 versprachen die Minister, die Nöte und Sorgen der Entwicklungsländer «at the heart of the Work Program adopted in this Declaration» aufzunehmen.⁷³ Die Verletzlichkeit der ganz armen Länder sei ihnen bekannt. Die WTO verfolge einen weltoffenen Agrarhandel, frei von Agrarsubventionen im Inland und Exportsubventionen im Aussenhandel.⁷⁴ Zur Diskussion stünden in künftigen Verhandlungen Handelserleichterungen jeglicher Art zu Gunsten der Entwicklungsländer sowie die Reduktion oder vollständige Beseitigung der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse auf Handelsgütern aus Entwicklungsländern. Längerfristige Ziele der Industriestaaten seien zudem der vollständige Abbau ihrer Agrarexportsubventionen und die Aufhebung des landesinternen Agrarschutzes.⁷⁵ Im Gegensatz zur Kennedy-Runde (1964-67), die auf konkrete Zielvorgaben des «US Trade Expansion Act 1962» aufbauen konnte, und der Uruguay-Runde (1986-93), die von A. Dunkel in seinem «Draft Final Act» bis in die letzten Einzelbestimmungen vorbereitet war, fehlten in der Doha Runde konkrete Vorstellungen und Pläne über die künftige Ausgestaltung der Welt handelsordnung. Der unter Generaldirektor Mike Moore im November 2001 eingeleiteten Doha-Entwicklungsrunde war denn auch kein Erfolg beschieden. Der ursprüngliche Plan war, die in der Doha-Ministerkonferenz beschlossene Doha-Entwicklungsrunde⁷⁶ in maximal vier Jahren abzuschliessen, das heisst bis spätestens 1. Januar 2005. Indessen zeigte sich bald, dass es nicht möglich war, die unterschiedlichen Interessen der Industriestaaten (in den Verhandlungen vertreten durch die EU, USA, Kanada und Japan) und der Entwicklungs-

⁷² Declaration of the Group of 77 and China on the Forth WTO Ministerial Conference at Doha, Qatar vom 22.10.2001, Ziff. 4, 6, 7 und 9 (<<https://www.g77.org/doc/Doha.htm>> (Februar 2023).

⁷³ Ministerial declaration vom 14.11.2001, Ziff. 2, in: WT/MIN(01)DEC/1 vom 20.11.2001.

⁷⁴ Doha Minister-Erklärung vom 20.11.2001, Ziff. 2.

⁷⁵ Doha-WTO Ministererklärung vom 20.11.2001, Ziff. 13.

⁷⁶ Die im Jahr 2001 in Doha geführten Verhandlungen der Minister erfolgten im Rahmen der so genannten «Doha-Ministerkonferenz». Die in Doha angestossenen und in Cancún (2003), Hongkong (2005), Paris (2005), Potsdam (2007) und Genf (2004, 2006 und 2008) weitergeführten Gespräche über die Verbesserung der Handelssituation der Entwicklungsländer laufen in der WTO-Geschichte unter der Bezeichnung «Doha-Entwicklungsrunde» («Doha Development Round» oder «Doha Development Agenda», DDA).

länder (Indien, Brasilien, China und Südafrika) auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dazu beigetragen hat auch die Tatsache, dass sich die EU und die USA über das Beibehalten beziehungsweise den Abbau ihrer Agrarsubventionen nicht einig waren. Nach einer zweimaligen Verlängerung der Doha-Entwicklungsrunde plante *Pascal Lamy*, Generaldirektor der WTO von 2005 bis 2013, die Entwicklungsrunde Ende 2008 abzubrechen. Bei einer Wiederaufnahme von Verhandlungen forderte *P. Lamy* im April 2011 die WTO-Mitglieder auf, «gründlich über die Konsequenzen nachzudenken, wenn zehn Jahre solider multilateraler Arbeit weggeworfen werden». In einem Bericht an den Allgemeinen Rat der WTO vom Mai 2012 befürwortete *P. Lamy* «kleine Schritte, um die Teile der Doha-Runde, die reif waren, schrittweise voranzubringen und diejenigen zu überdenken, in denen grössere Differenzen verblieben waren»⁷⁷. Nachdem man sich in den folgenden drei Jahren aber auf keine konkreten Massnahmen einigen konnte, forderten auch die USA, die Doha-Entwicklungsrunde abzuschliessen.⁷⁸ Im Jahr 2018 wurde die Doha-Entwicklungsrunde von zahlreichen Kommentatoren, darunter denjenigen der «Financial Times», für «tot» erklärt.⁷⁹

WTO-Ministerkonferenz, Cancún 2003: Zäsur in der GATT-Geschichte

Die Cancún-Ministerkonferenz 2003 wurde von Mexikos Aussenminister *Luis Ernesto Derbez* nach vier Verhandlungstagen abgebrochen. *E. Derbez* steht in der Kritik, nicht in der Lage gewesen zu sein, zwischen den unterschiedlichen Vertretern der WTO-Mitgliedstaaten zu vermitteln. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die damaligen Handelsminister schlicht nicht willens waren, auf frühere Verhandlungsthemen wie den weiteren Abbau der Zölle, die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und die Fragen des zwischenstaatlichen Wettbewerbs einzutreten. Zudem lagen in diesen Jahren die Eingeständnisse und Forderungen der USA und der EU einerseits und diejenigen der G20-Entwicklungsländer weit auseinander.

Die Cancún-Ministerkonferenz 2003 ist nicht ein einmaliges Versagen der damaligen Verhandlungsdiplomatie, sondern eine Zäsur in der bisherigen GATT-Handelsgeschichte. In den herkömmlichen GATT-Verhandlungen stand der weltweite Zollabbau im Mittelpunkt des Interesses. Wie die Zölle auf den meis-

⁷⁷ WIKIPEDIA, in: <https://en.wikipedia.org/wiki/Doha_Development_Round>, S. 1 (Februar 2023).

⁷⁸ WIKIPEDIA, in: <https://en.wikipedia.org/wiki/Doha_Development_Round>, S. 1 (Februar 2023).

⁷⁹ Vgl. WIKIPEDIA, in: <https://en.wikipedia.org/wiki/Doha_Development_Round>, Anm. 8 (Februar 2022) und <https://en.wikipedia.org/wiki/World_Trade_Organization_Ministerial_Conference_of_2001> (Februar 2023).

ten Handelsgütern, ausgenommen einigen wenigen Produktgruppen wie Textilien, Kleider und Agrargüter, im Verlauf der Jahre aufgehoben waren, befassten sich die Regierungen im Rahmen der ausserhalb des GATT immer häufiger geschaffenen Regionalabkommen mit dem Abbau und der gegenseitigen Aufeinanderabstimmung der nichttarifären Handelshemmnisse.

Der Ursprung dieser Neuausrichtung ist die seinerzeit am 24. März 1948, drei Monate nach Inkrafttreten des GATT-Vertrags, erfolgte GATT-Vertragsänderung, wonach – in Nichtbeachtung des Meistbegünstigungsprinzips – die GATT-Partner regionale Freihandelszonen schaffen dürfen. Und mit der in den folgenden Jahren zahlenmässig immer stärker wachsenden Freihandelszonen wurde die Ausnahme vom Prinzip der Meistbegünstigung zur Regel und die Einhaltung des Prinzips der Meistbegünstigung zur Ausnahme. Das heisst, mit dem in den vorangehenden Jahrzehnten erfolgten Zollabbau im GATT, hat das GATT für viele Staaten sein Ziel erreicht und für künftige Bemühungen an Attraktivität verloren. In Abwendung vom GATT, das ihnen keine weiteren Zollvorteile mehr bieten konnte, richteten sich ihre künftigen Bemühungen vermehrt auf den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen innerhalb der von ihnen geschaffenen Freihandelszonen. Und in Cancún machte sich diese «Werteverchiebung» vom GATT zu den regionalen Freihandelszonen erstmals besonders stark bemerkbar.

Die Ministerkonferenzen in der Zeit 2005 bis 2022

Die Hongkong-Ministerkonferenz 2005 handelte von den Agrarhandelsproblemen zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern. In der Berichtserstattung der Hongkong-Konferenz wird darauf hingewiesen, in den Interessengruppierungen G-20, G-33, NAMA-11 und der Cairns-Gruppe hätten diese Länder neue Verhandlungsmachtoptionen erlangt.⁸⁰ «Angesichts der Heterogenität von Dritte-Welt-Interessen, aber auch der Komplexität der Welthandelsvereinbarungen [seien] jedoch Zweifel an der mittel- und langfristigen Effektivität dieser Verhandlungsgruppierungen angebracht.»⁸¹

Im Mittelpunkt der beiden *Ministerkonferenzen in Genf 2009 und 2011* stand die Fortführung der Doha-Entwicklungsrunde oder dessen Abbruch sowie die Deregulierung der Finanzmärkte zur Diskussion, ohne zu irgendwelchen Ergebnissen zu kommen. Die Berichterstattung über die Ministerkonferenz 2009 hält im Sinne der im letzten Abschnitt gemachten Feststellung fest, die WTO-

⁸⁰ Ländergruppen, die am Export von Agrarprodukten bzw. Nicht-Agrarprodukten (NAMA-11) interessiert sind.

⁸¹ <<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268281>> (März 2023).

Mitgliedsländer würden sich zunehmend bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen zuwenden und damit das multilaterale Handelssystem – und damit auch die Welthandelsorganisation – schwächen.⁸²

Bescheiden sind auch die Verhandlungserfolge der *Bali-Ministerkonferenz* 2013. Die Minister forderten die WTO-Administration auf, die Doha-Verhandlungen fortzusetzen und an der nächsten Konferenz Bericht zu erstatten. Im Rahmen des Doha-Dossiers haben die Minister einem Abkommen zugestimmt, das eine zeitliche Beschleunigung und administrative Vereinfachung der Grenzabfertigung von Handelsgütern vorsieht, ohne sich über die Umsetzung des Programms auszusprechen. Im Kontingentswesen, im Baumwollhandel und in der Entwicklungspolitik beschränkten sich die Minister auf Empfehlungen.⁸³

Die *Nairobi-Ministerdeklaration* 2015 erwähnt den Abschluss des Vertrags zur Liberalisierung des Handels mit Informationstechnologien zwischen gut 50 WTO-Mitgliedern und das Zustandekommen einer Vereinbarung über das Exportsubventionsverbot für landwirtschaftliche Produkte. Das Subventionsverbot wird, wie die folgenden Jahre zeigten, von einzelnen Ländern missachtet, indem deren Regierungen die staatlichen Exporthilfen auf dem Umweg über private Fonds tätigen, die nicht der WTO-Vereinbarung unterliegen. In den Ziff. 9, 19 und 28 der Nairobi Ministerdeklaration halten die Minister, als Reaktion auf das weltweit zahlenmässig starke Anwachsen der regionalen Freihandelszonen, «in voller Überzeugung» fest, die regionalen Handelsabkommen dürften lediglich eine Ergänzung, nicht ein Ersatz des multilateralen Handelssystems bilden («remain complementary to, not a substitute for, the multilateral trading system»)⁸⁴.

Die drei Tage dauernde *WTO Ministerkonferenz von Buenos Aires 2017* handelte unter anderem von Fragen der Fischerei-Subventionen, dem Schutz im Handel mit Elektronik und den Problemen der kleinen Volkswirtschaften.⁸⁵ Im Schlusswort der Konferenz bedauerte der Generaldirektor der WTO *Roberto Azevêdo*, dass keines der in die Konferenz gesetzten Ziele erreicht worden sei: «Multilateralism doesn't mean that we get what we want. It means we get what is possible.»⁸⁶

⁸² Public Eye, Zürich, 30.11.2009, S. 1 (März 2022).

⁸³ Eine ausführliche Darstellung der WTO-Ministerkonferenz von Bali 2013 findet sich in: Senti (2014), S. 25 ff.

⁸⁴ WTO, Nairobi Ministerial Declaration, in: WT/MIN(115)/Dec, 21 December 2015 (Ziff. 28).

⁸⁵ Zu den einzelnen Verhandlungsthemen der Konferenz vgl.: WT/MIN(17)63-66, WT/L/1030-1033.

⁸⁶ Address by Mr Roberto Azevêdo, MC11 Closing Session, 13.2.2017, in: WT/MIN (17) 74.

Nicht viel erfolgreicher war die *WTO-Ministerkonferenz 2022 in Genf*. Das von 2000 Konferenzteilnehmer erarbeitete Verhandlungspaket enthält eine Vielzahl von Themen wie Agrarhandel, Ernährungssicherheit, Welternährungsprogramm, COVID-Pandemie, Fragen der handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums sowie Fischerei-Subventionen.⁸⁷ Zudem einigten sich die Minister im «Vorfeld» der Konferenz «auf ein Verfahren zur Bewältigung der seit langem bestehenden Forderungen nach einer Reform der WTO» und verpflichteten sich «zu einem offenen transparenten und inklusiven Prozess, der vom Allgemeinen Rat der WTO überwacht wird und der Reformbeschlüsse zur Vorlage an die 13. Ministerkonferenz (MC13) prüfen wird.»⁸⁸ An der Genfer Konferenz stimmten die Delegierten auch einem Abkommensentwurf über die Fischerei-Subventionen zu, der den WTO-Mitgliedern in der kommenden Konferenz in Abu Dhabi im Februar 2024 zur Unterzeichnung vorgelegt werden soll. Die übrigen Themen wurden an der Konferenz diskutiert, ohne – in den Worten der Generaldirektorin N. Okonjo-Iweala – «einen Konsens über einen neuen Fahrplan für die künftige Arbeit zu erzielen». Aber die Mitglieder hätten «ein neues Zielbewusstsein gefunden». Sie seien «entschlossen, auf der Grundlage bestehender Mandate daran festzuhalten, um bei MC13 positive Ergebnisse zu erzielen»⁸⁹.

⁸⁷ Vgl. WTO, WT/MIN(22)W//22.

⁸⁸ WTO-Members secure unprecedented Package of trade outcomes at MC12, in: <https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_17jun22_e.htm> (Juni 2022). Welcher Art «die seit langem bestehenden Forderungen nach einer Reform der WTO» sind, wird in der hier erwähnten Veröffentlichung nicht gesagt.

⁸⁹ Vgl. vorangehendes Zitat.

Rückblick und Ausblick

Ein Blick zurück auf 75 Jahre GATT-Geschichte verdeutlicht, wie das GATT in seiner Zollpolitik erfolgreich war. Im Verlauf der Jahre ist es den GATT-Partnern gelungen, die damaligen Zölle auf gewerblichen und industriellen Handelsgütern von durchschnittlich 40 Prozent weitestgehend abzuschaffen. Keinen Erfolg verzeichnete das GATT beim Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse. Ebenso erfolglos waren die GATT-Bemühungen um eine internationale Investitionsordnung, an deren Stelle in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl von zwischenstaatlichen Investitionsschutzabkommen entstanden ist.

Die grosse Bedeutung der vom im GATT erzielten Zollfreiheit ist nicht die Belebung des Welthandels, sondern die Tatsache, dass über die weltweite Aufhebung der Zölle die diskriminierende Wirkung der Freihandelszonen beseitigt wurde. Der im GATT erfolgte Zollabbau hat die von *J. Crawford* und *J. Bhagwati* seinerzeit angedrohte Warnung, die Integrationsabkommen würden das GATT zum Einsturz bringen, entkräftet. Mit dem weltweiten Aufheben der Zölle haben die regionalen Integrationsabkommen vielmehr die ihnen seinerzeit im Rahmen des GATT zugeschriebene «zerstörerische» Kraft verloren.

Eine weitere Erfolgsgeschichte schrieb die GATT-Streitschlichtung. Sowohl in der Zeit des GATT von 1948 bis 1995 als auch in den Jahren 1995 bis heute konnten viele hundert Handelsstreitigkeiten zwischen GATT-Partnern beziehungsweise WTO-Mitgliedern im gegenseitigen Einvernehmen beigelegt werden. Zurzeit steht die Reform der WTO-Rekursinstanz zur Diskussion. Dass heute die Handelspartner vermehrt an die Streitschlichtungsstellen ihrer Integrationsräume gelangen, schwächt das GATT beziehungsweise die WTO nicht. Wichtig ist, dass zwischenstaatliche Differenzen relativ kurzfristig ausgeräumt werden und nicht «eine unendliche Geschichte» schreiben.

Ob und in welchem Ausmass die Entwicklungspolitik des GATT in der Vergangenheit erfolgreich war, wird unterschiedlich beurteilt. Die Industriestaaten rühmen sich der zeitlich unbefristeten Präferenzen, die sie der Dritten Welt gewähren. Die Entwicklungsländer kritisieren nach wie vor die Agrar-Subventionspolitik der Industrieländer.

In der Diskussion über die künftige Bedeutung des GATT spielen die nichttarifären Handelshemmnisse eine wichtige Rolle. Dem GATT ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, die nichttarifären Handelshemmnisse wie unterschiedliche Subventionen, Dumping- und Antidumpingbestimmungen, sanitärische und phytosanitärische Massnahmen usw. länderübergreifend aufeinander abzustimmen und im Falle von Handelshemmnissen aufzuheben. Mit

dem Entstehen neuer Freihandelszonen und neuer zoneninterner Vereinbarungen über die gegenseitige Liberalisierung der nichttarifären Handelshemmnisse entstehen somit zusätzliche Ungleichheiten im Bereich des Welt Handels. Das heisst, mit der kurz nach der GATT-Gründung erlaubten Schaffung von regionalen Freihandelszonen hat man die «Büchse der Pandora» geöffnet, der immer weitere regionale Abkommen entweichen, in denen sich die Abkommenspartner nichttarifäre Begünstigungen gewähren, die sie an die übrigen GATT-Partner nicht weitergeben.

Gelingt es den GATT-Partnern, die in den letzten 75 Jahren beschlossene Zollfreiheit für gewerbliche und industrielle Güter in den nächsten Jahrzehnten weiterzuführen, bürgt dies für die weiterhin anhaltend grosse Wertschätzung des GATT. Aber um die künftige Bedeutung des GATT zusätzlich zu wahren und zu mehren, wird es unverzichtbar sein, sich vermehrt auch der Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse anzunehmen. Das GATT hat in seiner Geschichte viele Handelsprobleme gelöst. Aber ebenso viele Fragen stehen in Zukunft noch offen und harren der Bearbeitung.

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) trat vor 75 Jahren am 1. Januar 1948 für 9 Staaten in Kraft. Heute zählt das GATT 164 Partner. Ab 1995 ist das GATT Teil der Welthandelsorganisation (WTO). Wie ist das GATT in der Nachkriegszeit entstanden? Wie erfolgreich war das GATT im Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse, der Regelung der Subventionen, des Dumpings und der zwischenstaatlichen Streitschlichtung? Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, den Spuren des GATT in seinen ersten 75 Jahren nachzugehen, sein Entstehen und seine Weiterentwicklung aufzuzeigen sowie seinen Beitrag zu einer weltweit möglichst offenen und freien Welt handelsordnung abzuschätzen.

