

Streitbeilegung im GATT

Werner Meng*

1. Einleitung

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ist ein völkerrechtliches Instrument¹, das im rechtswissenschaftlichen Schrifttum deutscher Sprache, gemessen an seiner weltweiten handelspolitischen Bedeutung, vergleichsweise ein Schattendasein fristet². Ins Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangt es gar nur anläßlich der wiederkehrenden großen Zollsenkungs-Runden wie der »Dillon-«, »Kennedy-« und der

* Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AJIL = American Journal of International Law; ArchVR = Archiv des Völkerrechts; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BT-Drs. = Bundestagsdrucksache; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; JWTL = Journal of World Trade Law.

¹ Englische Fassung in: GATT, Basic Instruments and Selected Documents (BISD), Bd. 4 (Genf 1969). Die gültige deutsche Fassung ist zusammengestellt bei Liebich, Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 46) (1971), S. 69 ff. Der Text geht im folgenden von diesen Fassungen aus.

² Umfassender behandeln das GATT in deutscher Sprache Bratschi, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) (1973); Imhoff, GATT – Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, Kommentar (1952); Jaenicke, Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, ArchVR 7 (1958/59), S. 371 ff.; ders., Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen von 1947, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 29 ff.; Liebich, a.a.O.; ders., Grundriß des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) (Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 19) (1967); Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, Eine Untersuchung der Rechtsgrundsätze des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30. 10. 1947 (GATT) über die Bildung regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völker-

»Tokio-Runde«³. Institutionelle Aspekte des GATT⁴ werden dabei kaum beachtet, zu Unrecht, sind sie doch für die alltägliche Zusammenarbeit der Vertragsparteien von erheblicher Bedeutung.

Ein Arbeitsergebnis der sogenannten »Framework-Gruppe« der Tokio-Runde⁵ lenkt nunmehr den Blick auf den institutionellen Teilaspekt der

recht, Bd. 41) (1963). Zu den wirtschaftlichen Fragen vgl. Hartmut Berg, Internationale Wirtschaftspolitik (1976), S. 58 ff.; Ulrich Frantz, 25 Jahre Welthandelspolitik (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 224) (1975); Glismann [u. a.], Weltwirtschaftslehre (1980), S. 72 ff.; Heiduk, Die Weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD (Internationale Kooperation, Bd. 11) (1973); Küng, Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT) (Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschafts- und Marktforschung an der Handels-Hochschule St. Gallen, Bd. 13) (1952); Zinser, Das GATT und die Meistbegünstigung (Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Bd. 24) (1962). Aus dem umfangreichen englischsprachigen Schrifttum vgl. Muhammad, The Legal Framework of World Trade (1958); Curzon, Multilateral Commercial Diplomacy (1965); Dam, The GATT – Law and International Economic Organization (1970); Hudec, The GATT Legal System and World Trade Diplomacy (1975); J. H. Jackson, World Trade Law and the Law of GATT (1969); ders., Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text (1977). Vgl. auch Flory, Le G.A.T.T. Droit international et commerce mondial (Bibliothèque de droit international, Tome 46) (1968); Carreau/Juillard/Flory, Droit international économique (1978), S. 95 ff.

³ Zur »Dillon-« und zur »Kennedy-Runde« vgl. Liebich, a.a.O. (Anm. 1), S. 41 ff. Zur Tokio-Runde vgl. die Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über multilaterale Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT (Tokio-Runde), EG-Dokument 9714/79, abgedruckt in BT-Drs. 8/3589; GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Bd. 1 (1979), Bd. 2 (1980); Johnston, AJIL 73 (1979), S. 520 ff.; Steeg, Europa Archiv 1979, S. 523 ff. Die Zollsenkungenrunden finden nach Art. XXVIII^{bis} GATT statt, haben aber in der Tokio-Runde eine bedeutsame thematische Erweiterung um die nichttarifären Handelshindernisse erfahren.

⁴ Der Rechtsstreit hinsichtlich der Frage, ob das GATT eine internationale Organisation im engeren Sinne ist, soll mit dieser Wortwahl nicht präjudiziert werden. Vgl. hierzu Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 121 ff., und Köperrick, Juristische Schulung 1976, S. 779, 781, einerseits, Bratschi, a.a.O. (Anm. 2), S. 16, und Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 335, andererseits.

⁵ Gemäß der Tokio-Deklaration sollte sich die Verhandlungsrunde auch mit geeigneten Verbesserungen des rechtlichen Rahmens für den Welthandel beschäftigen. Hierzu wurde 1976 die "Framework Group" errichtet, die neben Fragen der Sonderbehandlung der Entwicklungsländer und der Exportbeschränkungen auch den im Text zitierten Entwurf erarbeitete, vgl. GATT, The Tokyo Round, a.a.O. (Anm. 3), Bd. 1, S. 96 ff. Dieser sollte zunächst als Vereinbarung zum GATT abgeschlossen werden, was sein Titel in der BT-Drs. 8/3589, a.a.O. (Anm. 3), noch zeigt. Zur Rechtsnatur vgl. unten 3.3.1.

Streitschlichtung im GATT: die »Verständigung über Notifikation, Konsultation, Streitschlichtung und Überwachung«, deren Annahme von den VERTRAGSPARTEIEN⁶, der Plenarkonferenz des GATT nach Art. XXV Ziff. 1 GATT, im November 1979 beschlossen wurde⁷.

Streitbeilegung im Rahmen eines multilateralen Handelsabkommens läßt sich sicherlich als Ausschnitt aus jener Palette der Mittel friedlicher Streitbeilegung begreifen, wie sie insbesondere in Art. 33 Abs. 1 der Satzung der Vereinten Nationen⁸, aber auch in anderen internationalen Verträgen und Resolutionen angesprochen werden⁹. Auch wirtschaftlich motivierte Streitigkeiten können angesichts der fundamentalen Lebensinteressen, die sie berühren, ein Stück Friedensgefährdung sein. Zu dieser Einsicht bedurfte es nicht erst der – jedenfalls auch – versorgungspolitisch motivierten Carter-Doktrin, die die Region der Ölförderländer am Persischen Golf zur amerikanischen Interessensphäre erklärte¹⁰. Vielmehr läßt sich dies ebenso am Beispiel der Weltwirtschaftskrise der ausgehenden zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts, der allgemeinen *beggar your neighbour policy*¹¹ demonstrieren, die zu den sekundären Kausalfaktoren des Zweiten Weltkriegs zu rechnen sein dürfte¹².

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch das martialische Vokabular, das zuweilen zur Etikettierung von Handelsstreitigkeiten zwischen Staaten benutzt wird. Man spricht vom »Handelskrieg«¹³, aber auch

⁶ VERTRAGSPARTEIEN in Großbuchstaben bezeichnet die Plenarkonferenz, andernfalls sind die GATT-Mitglieder gemeint.

⁷ GATT. The Tokyo Round, a.a.O. (Anm. 3), Bd. 2 (1980), S. 23. Englischer Text in: Agreements Relating to the Framework for the Conduct of International Trade (Hrsg. GATT), S. 13 ff. Deutscher Text BT-Drs. 8/3589, S. 247 ff.

⁸ Vom 26. 6. 1945, BGBl. 1973 II, S. 430, zuletzt geändert am 20. 12. 1971, BGBl. 1974 II, S. 769.

⁹ Z. B. das I. Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1907, Reichsgesetzblatt 1910, S. 5, 375; Europäisches Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten von 1957, BGBl. 1961 II, S. 81 (UNTS Bd. 320, S. 243), sowie das 2. Prinzip der "Friendly Relations"-Deklaration (Resolution 2625 [XXV] der UN-Generalversammlung), Yearbook of the United Nations, Bd. 24 (1970), S. 788 ff.

¹⁰ State of the Union Address des US-Präsidenten Carter vor dem Kongreß am 23. 1. 1980, Weekly Compilation of Presidential Documents, Bd. 16 (1980), S. 194 ff., 197.

¹¹ Berg, a.a.O. (Anm. 2) S. 38 ff.; Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 4 ff.

¹² Die Weltwirtschaftslage hatte schwere Rückwirkungen auf die Binnenwirtschaft im Deutschen Reich, deren Zustand auch wiederum den Nationalsozialisten immer mehr Wählerstimmen zutrieb.

¹³ Der Begriff bezeichnet eine Folge gegenseitiger handelspolitischer Vergeltungsmaßnahmen als Reaktion auf ein dem Gegner schädliches handelspolitisches Verhalten.

anschaulicher von einem »Hähnchenkrieg«¹⁴ oder vom »Schlachtvieh-krieg«¹⁵. Haben diese Begriffe trotz der vitalen Bedeutung solcher Handelsstreitigkeiten mit den Waffen wirtschaftlicher Macht auch etwas Karrierendes an sich, so sollte man dabei nicht vergessen, daß auch wirtschaftliche Interessen zum Ausbruch militärischer Konflikte geführt haben¹⁶.

Sieht man aber einmal vom Aspekt der Friedenswahrung ab, so ist das Problem der Streitschlichtung speziell im GATT von eminenter Bedeutung für die Sicherung des liberalisierten Welthandels und damit für das wirtschaftliche Wohlergehen aller Vertragspartner¹⁷. Sicherlich steht die Handelsliberalisierung beständig in einem Konflikt mit währungspolitischen, strukturellen, binnenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zielen der Vertragspartner. Eine der wesentlichen Aufgaben des GATT besteht aber gerade darin, die Liberalisierung weitestgehend zu retten vor nationalen wirtschaftspolitischen Kurzschlußhandlungen, die alle, auch den handelnden Staat, letztlich wirtschaftlich unvertretbar schädigen. Hierzu bietet es Mechanismen zur gemeinsamen Reaktion gegen auftauchende Schwierigkeiten einerseits und zum Ausgleich wirtschaftlichen Machtgefälles andererseits an¹⁸.

Schließlich will das GATT auch die nach allgemeinem Völkerrecht bestehenden Handlungsspielräume der Staaten bei Vergeltungsmaßnahmen gegen Vertragsverletzungen in gemeinschaftliche Regeln einbinden, um so Kettenreaktionen der Vergeltung zu vermeiden, die die Handelsliberalisierung gefährden können¹⁹.

Diese Aussagen haben in ihrer Allgemeinheit idealtypisierenden Charakter, beschreiben Ziele, aber nicht notwendig die Wirklichkeit des GATT-Alltags, wie in den folgenden Erörterungen deutlich werden wird. Sie prägen jedoch das charakteristische System der Streitbeilegung im

Er ist nicht zu verwechseln mit dem kriegsrechtlichen Begriff des »Wirtschaftskrieges«, vgl. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2: Kriegsrecht (1962), S. 197 ff.

¹⁴ Vgl. Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 87 ff., 357 ff.; Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 174 f., 186; Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 219 ff.

¹⁵ Hudec, a.a.O., S. 183, 240.

¹⁶ Allgemein vgl. Q. Wright, A Study of War (2. Aufl. 1965), S. 281 ff.; L. Bernard, War and Its Causes (1972), S. 325 ff.

¹⁷ Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Handelsliberalisierung vgl. Berg, a.a.O. (Anm. 2), S. 41 ff.; Glismann [u. a.], a.a.O. (Anm. 2), S. 69 ff.; Heiduk, a.a.O. (Anm. 2), S. 73 ff.; Zinser, a.a.O. (Anm. 2), S. 105 ff.

¹⁸ Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 355.

¹⁹ Diese Gefahr ist allerdings auch noch dem geltenden Streitschlichtungssystem immanent, vgl. Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 185.

GATT und sind die Grundlage für die Untersuchung rechtlicher Probleme dieses Systems.

2. Charakteristik und Typologie der Streitbeilegung im GATT

2.1. Die charakteristischen Merkmale eines Systems der Streitbeilegung, das funktional auf die Verpflichtungen eines bestimmten völkerrechtlichen Vertrages zugeschnitten ist, erschließen sich aus der Eigenheit der in diesem Vertrag postulierten materiellen Rechte und Pflichten. Dieser Bedingungs-zusammenhang darf bei der rechtlichen Betrachtung eines solchen Systems nicht außer Acht bleiben und muß in die Auslegungsarbeit einfließen.

Ziele und Prinzipien des GATT werden in seiner Präambel festgelegt. Es dient der Erhöhung des Lebensstandards, der Verwirklichung der Vollbeschäftigung, dem hohen und ständig steigenden Niveau des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage, der vollen Erschließung der Hilfsquellen der Welt sowie der Steigerung der Produktion und des Warenaustausches²⁰. Diese Ziele sollen durch den wesentlichen Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken sowie durch die Beseitigung der Diskriminierung im internationalen Handel auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen angestrebt werden²¹.

Dieser Katalog macht bereits deutlich, daß das GATT nicht die statische Festschreibung einer Welthandelsordnung sein kann und will, sondern ein flexibler Rahmen für die zwischenstaatliche Handelspolitik. Werden in der Präambel ausdrücklich nur Vollbeschäftigung und Wachstum angegeben, so ist doch impliziert, daß die überwiegende Mehrzahl der GATT-Länder im Rahmen ihrer staatlichen Wirtschaftspolitik mit prinzipiell marktwirtschaftlicher Ausrichtung diese Ziele in Einklang bringen müssen mit der binnenwirtschaftlichen Stabilität. Dadurch entsteht notwendig der ständige Balanceakt zwischen den drei nicht komplementären Polen des sogenannten »magischen Dreiecks«, der einer beständigen Anpassung staatlicher Wirtschaftspolitik an wechselnde ökonomische Situationen bedarf²². Nimmt man das außenwirtschaftliche Gleichgewicht hinzu, das als Postulat mit einem liberalisierten Welthandel einhergeht, so komplizieren sich

²⁰ Präambel, Begründungserwägung 1.

²¹ Präambel, Begründungserwägung 2.

²² Das »magische Dreieck« enthält die binnenwirtschaftlichen Komponenten des magischen Vierecks, vgl. Anm. 23.

die Gleichgewichtsprobleme staatlicher Wirtschaftspolitik im »magischen Viereck« noch weiter²³.

Das GATT sollte keine umfassende Welthandelscharta sein, sondern die Vorstufe und ein Ausschnitt der Havanna-Charta²⁴, die die Koordinierung des Welthandels durch die International Trade Organization (ITO) und eine stärkere Einbindung staatlicher Außenwirtschafts-Tätigkeit in völkerrechtliche Regeln beabsichtigte²⁵. Das Vorhaben scheiterte am amerikanischen Kongreß²⁶, und zurück blieb das GATT als Torso, der die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitgliedstaaten weitgehend unangetastet läßt.

Diesem Konzept entspricht die Flexibilität der GATT-Regeln, die ein elastisches Instrument zur Sicherung des gegenseitigen Vorteils sind. Das Prinzip des *do ut des* zieht sich wie ein roter Faden durch das gesamte System, wobei einmal gewährte Vorteile auch wieder gegenseitig zurückgenommen werden können. Das GATT ist aber andererseits auch kein unverbindlicher Verhaltenskodex, sondern ein Komplex völkerrechtlicher Normen, der diesen dynamischen Prozeß des Welthandels durch Rechtssicherheit und Ausgleich wirtschaftlichen Machtgefälles rechtlich stabilisieren soll. Drei Beispiele mögen dies verdeutlichen:

2.1.1. Zollsenkungen werden im Rahmen des GATT, insbesondere anlässlich multilateraler »Zollsenkungsrunden« (Art. XXVIII^{bis}) ausgehandelt. Die Ergebnisse werden gemäß Art. II in Listen dem GATT beigefügt und gelten – vom Sonderfall der Präferenzbehandlung abgesehen – auf Grund der allgemeinen Meistbegünstigungsklausel (Art. I) grundsätzlich zwischen allen GATT-Mitgliedern²⁷. Art. XXVIII stellt nun klar, daß solche Zugeständnisse grundsätzlich rücknehmbar sind, bei entsprechendem Vorbehalt jederzeit, ansonsten im Dreijahres-Turnus oder, bei Vorliegen besonderer Umstände, mit Genehmigung der VERTRAGSPARTEIEN. Das GATT erlegt dem Rücknehmenden in diesem Fall eine Verhandlungs- und Kompensationspflicht gegenüber besonders betroffenen Mitgliedstaa-

²³ Zum »magischen Viereck« v. Arnim, Volkswirtschaftspolitik (1974), S. 155 ff.; Mertens/Kirchner/Schanze, Wirtschaftsrecht (1978), S. 48. Zum Zielkonflikt im GATT-System vgl. Berg, a.a.O. (Anm. 2), S. 59 f.

²⁴ Vgl. Jaenicke, Havanna-Charter, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1 (1960), S. 773 ff.

²⁵ Zur Vorgeschichte Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 9 ff.; Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 10 ff.; Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 35 ff.

²⁶ Hudec, a.a.O., S. 53 ff.

²⁷ Es sei denn, Art. II würde auf Grund von Art. XXXV zwischen bestimmten Vertragsparteien nicht angewendet.

ten auf. Scheitern die Verhandlungen und erfolgt eine – dann zulässige – einseitige Rücknahme, so dürfen diese Staaten ihrerseits zur Vergeltung ein gleichwertiges Zugeständnis rückgängig machen.

2.1.2. Art. XI verbietet – mit bestimmten Ausnahmen – mengenmäßige Beschränkungen von Ein- oder Ausfuhr. Art. XII beinhaltet eine allgemeine Ermächtigung zur Abweichung von diesem Verbot zum Schutz der Zahlungsbilanz. Die Abweichungen werden dabei an bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich Grund, Dauer und Umfang gebunden. Die handelnden Staaten müssen die VERTRAGSPARTEIEN konsultieren, welche die Rechtmäßigkeit der Maßnahme überprüfen. Ist das Ergebnis negativ, nehmen die Staaten die Beschränkungen aber nicht zurück, so können die VERTRAGSPARTEIEN die verletzten Partner-Staaten zum Zwecke von Vergeltungsmaßnahmen von Gegen-Pflichten entbinden.

2.1.3. Steigen die Importe eines Produkts wegen unvorhergesehener Ereignisse und infolge von GATT-Verpflichtungen unverhältnismäßig an und tritt dadurch eine Schädigung inländischer Konkurrenten ein oder steht unmittelbar bevor, so kann – soweit notwendig – der Importstaat einseitig Schutzmaßnahmen ergreifen. Art. XIX verpflichtet ihn aber – außer in Dringlichkeitsfällen – zu vorherigen Konsultationen mit geschädigten Staaten über den Ausgleich des Nachteils. Erfolgt keine Einigung, können diese Staaten gleichwertige Vergeltungsmaßnahmen treffen.

Diese Beispiele zeigen charakteristische Merkmale des GATT als Rahmenregelung, als Geflecht ausbalancierter gegenseitiger Vorteile. Verpflichtungen stehen teilweise zur Disposition der Verpflichteten, wobei die betroffenen Partner aber durch Retorsionen²⁸ die gestörte Balance wieder herstellen können. Bei Vertragsverletzungen wird den nach allgemeinem Völkerrecht zulässigen Repressalien²⁹ ein gemeinschaftliches Verfahren zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und des zulässigen Ausmaßes der Vergeltung vorgeschaltet. In jedem Fall bestehen, abgesehen von Eilfällen, Verhandlungspflichten der betroffenen Parteien, die den entstehenden Schaden möglichst gering halten sollen. Somit werden einerseits binnenwirtschaftlich notwendige Maßnahmen nicht rechtlich blockiert, soll aber andererseits das Gleichgewicht gegenseitiger Vorteile immer wieder austariert werden. Diesem flexiblen Regelungsgehalt des GATT entspricht auch die vertragsmäßige Gestaltung der Streitbeilegung. Sie dient zwar einerseits

²⁸ Vergeltungsmaßnahmen bei rechtmäßigem Handeln des Partners, vgl. Partsch, Retorsion, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 110.

²⁹ Vergeltungsmaßnahmen gegen völkerrechtswidriges Handeln, vgl. Partsch, Repressalie, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 103.

der Rechtssicherheit, andererseits aber weniger dem Rechthaben oder -behalten, sondern dem Vorteilsausgleich und der Optimierung des Nutzens der Partner-Staaten.

2.2. Arten der Streitbeilegung im GATT:

2.2.1. In vielen GATT-Bestimmungen werden die betroffenen Vertragsparteien bei der Änderung von Zugeständnissen zu Konsultationen untereinander oder mit den VERTRAGSPARTEIEN verpflichtet³⁰. Damit können auftauchende Schwierigkeiten bereits in einem frühen Stadium einer bilateralen Verhandlungslösung zugeführt und Kettenreaktionen von Handlung und Vergeltung vermieden werden. Ganz allgemein wird die Konsultationspflicht in Art. XXII festgelegt. In vielen Fällen wird eine Streitigkeit bereits durch Verhandlungen in diesem Stadium auf Grund der wirtschaftlichen Vernunft der Beteiligten beigelegt werden können.

2.2.2. Kommt es zu keiner Bereinigung der Streitigkeit zwischen den Parteien, so werden die VERTRAGSPARTEIEN eingeschaltet, nicht so sehr in der Position eines Schiedsrichters mit streitentscheidender Funktion, sondern als Vermittler und als Instanz, die die Zulässigkeit von Vertragsabweichungen und von Gegenmaßnahmen feststellt. Dies ist an Beispielen früher bereits dargestellt worden³¹ und wird in anderen Vorschriften des GATT in gleicher Weise geregelt³². Die GATT-Terminologie bezeichnet diese Funktion nicht als *dispute settlement* oder *judicial settlement*, sondern als *conciliation*³³. Gleichwohl hat sich in der Geschichte des GATT dieses Vermittlungsverfahren, wie noch zu zeigen sein wird, in einer Weise entwickelt, die die formlose Vermittlung mit einem justizähnlichen Feststellungsverfahren verbindet. Damit entstand ein interessanter Fall einer janusköpfigen Prozedur internationaler Streitschlichtung.

Die zentrale Vorschrift der Streitschlichtung dieses Typus im GATT ist Art. XXIII. Sie ist nicht, wie die übrigen Sondervorschriften, mit einer speziellen materiellrechtlichen GATT-Bestimmung verbunden, sondern

³⁰ Art. II 5; VI 7; VII 1; VIII 2; IX 6; XII 4 a und b in Verbindung mit XVIII 12; XII 5; XIII 4; XVI 1; XVIII 1, 4/22, 7 a, 15–18, 21; XIX 2; XXII; XXIII 1; XXIV 7; XXVII; XXVIII 1, 4; XXXVII 2 b i, 5. Vgl. Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 164 ff.

³¹ Siehe oben 2. 1. 1.–2. 1. 3.

³² Vgl. z. B. Art. VI 6 b; VII 1, 4; XII 4 c und d in Verbindung mit XVIII 12; XIV 2; XVIII 7 b; XXV 5.

³³ Vgl. z. B. BISD, Supplement 25, S. 42.

umfaßt alle Streitigkeiten über GATT-Verpflichtungen. An ihr soll nachfolgend die weitere Darstellung orientiert sein.

3. Die Streitregelung nach Art. XXIII GATT

3.1. Das Verfahren nach Art. XXIII³⁴:

Art. XXIII sieht eine Beilegung von Streitigkeiten vor, die aus verschiedenen Gründen entstanden sein können. Einmal kann ein Staat geltend machen, ein anderes GATT-Mitglied mache durch eine Maßnahme Zugeständnisse an ihn, die sich mittelbar oder unmittelbar aus dem GATT ergäben, zunichte (*nullification*) oder schmälere sie (*impairment*). Eine ausdrückliche Qualifikation der Handlung als rechtswidrig ist nicht erforderlich. Zum zweiten kann ein Staat vortragen, ein anderer Staat behindere die Erreichung eines GATT-Zieles entweder durch die Nichterfüllung seiner GATT-Verpflichtungen oder durch eine Maßnahme, die nicht gegen das Abkommen verstößt. Schließlich kann geltend gemacht werden, eine solche Behinderung von GATT-Zielen sei durch »irgendeine andere Sachlage« gegeben. Die weite Formulierung der Einleitungsgründe für das Streitbeilegungsverfahren läßt für den Juristen manche Frage offen, die später noch zu erörtern sein wird. Die Loslösung vom Begriff der Rechtswidrigkeit zeigt aber bereits hier, daß dieses Verfahren letztlich nicht primär der Wahrung von Rechten, sondern von wirtschaftlichen Vorteilen und Positionen dient, eine Besonderheit, die die prozedurale Ausgestaltung weithin prägt. Dies impliziert auch, daß die strikte juristische Erfassung der Verfahrenswirklichkeit vor der Schwierigkeit steht, ökonomisch bedingte Verhaltensweisen in normative Kategorien einordnen zu müssen.

Behauptet ein Staat das Vorliegen eines der vorgenannten Tatbestände, so muß er, abgesehen von der dritten Fallgestaltung, zunächst in schriftliche Konsultationen mit dem Verursacher-Staat eintreten. Scheitern diese Konsultationen oder liegt der Fall »irgendeiner anderen Sachlage« vor, so kann er den Streit den VERTRAGSPARTEIEN unterbreiten. Diese prüfen den Fall und konsultieren, falls erforderlich, den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen oder andere internationale Organisationen. Sie richten, falls sie es für dienlich erachten, Empfehlungen (*recommendations*) oder Weisungen (*rulings*) an die von ihnen als interessiert

³⁴ Hier werden zunächst nur die Grundzüge des Verfahrens, so wie sie im GATT selbst festgelegt sind, erörtert. Die rechtlichen Probleme dieser Prozedur werden später betrachtet.

angesehenen GATT-Staaten. Der Begriff »Weisung« bezeichnet die Entscheidung eines Streites über Tatsachen oder Rechtsbehauptungen³⁵, also die Festlegung von Rechten und Pflichten im konkreten Fall. Hierbei handelt es sich, was die Entscheidung angeht, allerdings nicht um eine echte authentische Interpretationsbefugnis, da die VERTRAGSPARTEIEN nach den Materialien der Vorbereitungskonferenz dabei keine vom GATT abweichenden Verpflichtungen auferlegen oder Rechte bestimmen dürfen³⁶. Vielmehr befinden sie sich in der Situation eines gerichtlichen Streitentscheidungsorgans.

Wiegen die Umstände hinreichend schwer, so können die VERTRAGSPARTEIEN einen oder mehrere GATT-Staaten ermächtigen, ihrerseits Zugeständnisse und Verpflichtungen in angemessenem Umfang auszusetzen. Kommt es zur Aussetzung, so hat der hiervon betroffene Staat das Recht, binnen sechzig Tagen gegenüber dem Generaldirektor des GATT³⁷ seinen Rücktritt vom allgemeinen Abkommen zu erklären. Der Rücktritt wird sechzig Tage nach Zugang der Erklärung wirksam.

Die VERTRAGSPARTEIEN erfüllen nach Art. XXIII also eine mehrfache Funktion: die des Vermittlers, die des (Schieds-)Richters und die des Vollstreckungsorgans, das zu Vergeltungsmaßnahmen ermächtigen kann.

3.2. Die Verfahrenspraxis

Das Verfahren der VERTRAGSPARTEIEN für den Fall, daß sie nach Art. XXIII in die Streitbeilegung mit eingeschaltet werden, hat sich im Laufe der Geschichte des GATT erst allmählich herausgebildet³⁸. Der GATT-Text selbst hatte hier freie Hand gelassen zur Entwicklung von Mechanismen, die einer möglichst effektiven Lösung der Streitigkeiten angemessen sind.

Auf der zweiten Sitzung der VERTRAGSPARTEIEN im Jahre 1948 wurden von Pakistan und den Niederlanden zwei Anträge auf Streitentscheidung durch den Vorsitzenden der Vertragsparteien gestellt, ein Ver-

³⁵ BISD, Supplement 11, S. 99.

³⁶ Vgl. Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 180 Zweifelnd Jaenicke, *ArchVR* 7 (1958/59), S. 419.

³⁷ Der »Geschäftsführende Sekretär« nach dem GATT-Text wird seit 23. 3. 1965 als Generaldirektor bezeichnet, vgl. BISD, Supplement 13, S. 19 f.

³⁸ Zum folgenden vgl. Hudec, a.a.O. (Anm. 2); Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 351 ff.; Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 171 ff.; Muhammad, a.a.O. (Anm. 2), S. 79 f.; Flory, a.a.O. (Anm. 2), S. 67 ff.

fahren, das den Rahmen des Art. XXIII verließ³⁹. Zur Behandlung eines dritten Falles, des Antrags der USA gegen Kuba wegen Importsperrn für Textilien, wurde die erste »Arbeitsgruppe« eingesetzt. Diese war nicht als Entscheidungs- oder Feststellungsgremium, sondern eher als Verhandlungsrunde konzipiert, an der die Streitparteien, weitere interessierte Parteien sowie im Streit neutrale Partner teilnahmen. Das Verfahren wurde bis 1950 in dieser Form durchgeführt und endete regelmäßig, falls keine Verhandlungslösung erfolgte, mit einer Darstellung der verbleibenden Kontroversen⁴⁰.

1950 modifizierte man anlässlich des Streits zwischen Chile und Australien um Subventionen für Düngemittel das Verfahren der Arbeitsgruppe in einem wesentlichen Punkt⁴¹. Als Neutrale wurden von jetzt an Parteien von erheblichem wirtschaftlichem Gewicht⁴² in die Arbeitsgruppe gewählt, was zu einer Aufwertung der Gruppe führte und zur Folge hatte, daß das Votum der »Wirtschaftsmächte« für Chile quasi den Rang eines Streitentscheidungs-Vorschlags an die VERTRAGSPARTEIEN bekam. Australien fügte dem Vorschlag seinerseits eine Gegendarstellung bei, deren Wert angesichts des Gewichts des Mehrheitsberichts aber gering war. Die Prüfungsfunktion verlagerte sich demgemäß von der Plenarkonferenz zur Arbeitsgruppe, wobei erstere *de iure* zwar die Entscheidungsbefugnis behielt, aber durch den Bericht der Arbeitsgruppe *de facto* präjudiziert war⁴³.

Das so verbesserte Verfahren der Arbeitsgruppen wird auch heute noch zuweilen angewandt und ist insbesondere dann fruchtbar, wenn die Streitparteien selbst eine Verhandlungslösung unter Einschaltung Dritter anstreben. Größere Bedeutung erlangte aber seit der 7. Sitzung der VERTRAGSPARTEIEN 1952 eine neue Verfahrensform. Bei dieser Sitzung wurden gleichzeitig 12 neue Staatenbeschwerden eingereicht, was den Vorsitzenden der VERTRAGSPARTEIEN veranlaßte vorzuschlagen, für die Behandlung aller dieser Beschwerden eine einzige »Sondergruppe« (*panel*) einzusetzen. Die VERTRAGSPARTEIEN folgten diesem Vorschlag und beauftragten die ständigen Vertreter von sechs im Streit neutralen Vertragsstaaten mit der Untersuchung und der Abfassung von Vor-

³⁹ Hudec, a.a.O., S. 66 f.

⁴⁰ Hudec, a.a.O., S. 67 ff. Vgl. den Fall der brasilianischen Binnensteuern, BISD, Bd. 2, S. 181 ff.

⁴¹ Hudec, a.a.O., S. 70; BISD, Bd. 2, S. 188.

⁴² USA, Vereinigtes Königreich, Norwegen.

⁴³ Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 70.

schlagen⁴⁴. Die Streitparteien nahmen an der Entscheidung nicht teil, wurden aber kontradiktorisch angehört und – separat – mit dem erarbeiteten Entscheidungsvorschlag vor dessen endgültiger Bestätigung konfrontiert. Das Verfahren wurde dadurch gerichtsähnlicher, ohne völlig den Weg zu einer Verhandlungslösung – insbesondere unter dem Druck des zu erwartenden Entscheidungsvorschlages – zu verstellen. Es stellte sich als effektive Entlastung der VERTRAGSPARTEIEN heraus und wurde zur ständigen GATT-Praxis. Die Sondergruppen arbeiteten an Hand eines allgemein gehaltenen Auftrages zur Untersuchung des Falles und zum Vorschlag für Empfehlungen oder Weisungen⁴⁵ oder mit dem Auftrag, eine spezielle Frage zu untersuchen⁴⁶. Im letzteren Falle ist die präjudizierende Wirkung auf die Plenarkonferenz geringer, während die Vorschläge von den VERTRAGSPARTEIEN in der Regel durch Beschluß einfach übernommen wurden⁴⁷.

Die Einrichtung der Sondergruppen, die auch in andere Bereiche der GATT-Aktivitäten übernommen wurde⁴⁸, führte zunächst zu einer regen Beschwerdepraxis. In den Jahren 1952 bis 1958 wurden 40 Verfahren (hauptsächlich vor Sondergruppen, einige vor Arbeitsgruppen) anhängig. In den Jahren 1958 bis 1970 änderte sich dies drastisch: nur zehn Anträge gingen ein. In diesen Jahren begann sich ein Umbruch in der Ordnung des Welthandels abzuzeichnen durch die Bildung der EWG, das erwachende Selbstbewußtsein der Entwicklungsländer und die allgemein wachsende Scheu vor einer »verrechtlichten« Welthandelsordnung⁴⁹. Alleine sechs dieser zehn Verfahren wurden von den USA beantragt⁵⁰, in einem weiteren beschwerte sich Uruguay gleich gegen 15 GATT-Partner⁵¹. Auf Bedeutung und Ergebnis dieses Kuriosums wird noch einzugehen sein.

In den Jahren 1970–1978 veränderte sich dieses Bild zwar quantitativ wieder etwas angesichts von 21 Verfahrensanträgen. Qualitativ blieb aber

⁴⁴ International Trade 1952 (1953), S. 96 ff.

⁴⁵ Z. B. a.a.O. (Anm. 44), S. 96; BIRD, Supplement 25, S. 42, 49, 107.

⁴⁶ Z. B. BIRD, Supplement 25, S. 68 f.

⁴⁷ Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 366; Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 176.

⁴⁸ So etwa das »Hähnchenkrieg-panel«, die *panels* zur Erörterung von Ausnahme genehmigungen (*waivers*) und das *panel* zur Prüfung der Voraussetzungen nach Art. XVIII C. Vgl. Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 81 ff. Ein dänischer Vorschlag zur generellen Vorschaltung von Sondergruppen zur Prüfung von Rechtsfragen wurde allerdings abgelehnt, vgl. BIRD, Supplement 3, S. 247.

⁴⁹ Hudec, a.a.O., S. 223 ff.

⁵⁰ Hudec, a.a.O., S. 216 ff.

⁵¹ Hudec, a.a.O., S. 220 ff.; Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 360 ff.

die einseitige Nutzung dieses Mittels zur Streitschlichtung auffällig: 17 Anträge der USA, zwei der EWG, welche andererseits fünfmal Antragsgegnerin war. Ansonsten waren Kanada, Japan, Australien sowie EWG-Mitgliedstaaten Streitparteien. Auffällig ist das Fehlen von Entwicklungsländern und von kleineren entwickelten Ländern. Die Ursachen dieser Zurückhaltung und Einseitigkeit müssen später noch untersucht werden.

In diesem Zusammenhang dürfte auch ein kursorischer⁵² Blick auf den Ausgang der stattgefundenen Verfahren aufschlußreich sein. In der überwiegenden Zahl der Fälle kam es zu einer einvernehmlichen Lösung zwischen den Parteien, sei es bereits nach Einreichung der Beschwerde⁵³, während der Sitzung der Arbeits- oder Sondergruppen bzw. parallel hierzu, sei es nach deren Bericht an die VERTRAGSPARTEIEN oder erst nach deren Beschluß⁵⁴. Die Institutionalisierung des Verfahrens scheint also einen gewissen Einigungsdruck zu bewirken. Auch der eventuell drohende wirtschaftliche Schaden eines Unterliegens spielt insoweit wohl eine Rolle und schließlich auch die Tatsache, daß die drohende Verurteilung vor dem internationalen Forum die innenpolitische Durchsetzbarkeit von Maßnahmen erleichtert, die den GATT-Verpflichtungen entsprechen.

Der Fall der schlichten Unterwerfung unter die Empfehlungen oder Weisungen der VERTRAGSPARTEIEN ist demgegenüber seltener⁵⁵, noch seltener aber die Ermächtigung zu Vergeltungsmaßnahmen, die bisher nur ein einziges Mal erteilt wurde⁵⁶. Dieses Mittel, das eine Kettenreaktion auslösen und damit geradezu kontraproduktiv wirken könnte⁵⁷, wird von den VERTRAGSPARTEIEN also mit äußerster Scheu behandelt. Dies erklärt auch die Langmut, mit dem den beteiligten Staaten zum Teil jahrelang immer wieder die Verzögerung der im Verfahren übernommenen Abhilfepflichtungen nachgesehen wurde⁵⁸.

⁵² Vgl. ausführlicher Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 172; Hudec, a.a.O. (Anm. 2), *passim*; Flory, a.a.O. (Anm. 2), S. 73 ff. Nur der geringere Teil von Anträgen führte zur Veröffentlichung eines Untersuchungsberichts, einige Verfahren lassen sich überhaupt nicht bis zum Ausgang verfolgen.

⁵³ Z. B. *Niederlande gegen Vereinigtes Königreich* (1950), vgl. Hudec, a.a.O., S. 71 f.

⁵⁴ Vgl. Anm. 52.

⁵⁵ Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 172.

⁵⁶ Im Fall *Niederlande gegen USA* wegen der Einfuhrquoten für Milchprodukte, vgl. Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 165 ff.

⁵⁷ Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 185 f.

⁵⁸ Im Fall der brasilianischen Binnensteuern (vgl. Anm. 40) ließ die Abhilfe seitens Brasiliens von 1950 bis 1957 auf sich warten, vgl. Jackson, *World Trade*, a.a.O., S. 176.

Eine vielleicht für die Zukunft sehr interessante Variante der Besetzung von Sondergruppen im Hinblick auf die Entpolitisierung des Verfahrens brachten drei Beschwerden der USA gegen Frankreich, die Niederlande und Belgien und das damit zusammenhängende Gegenverfahren der EWG gegen die USA, jeweils wegen steuerlicher Wettbewerbsverzerrung. In allen vier Verfahren wurde eine Sondergruppe in personell identischer Besetzung tätig, die aus zwei Diplomaten, zwei Fachleuten des Steuerrechts und einem australischen Ministerialbeamten bestand. Dies ging auf das Betreiben der USA zurück, welche den justitiellen Charakter der Sondergruppe angesichts der Spezialität der Materie, aber auch des wirtschaftspolitischen Gewichts der EWG stärken wollte⁵⁹. Das Problem der Politisierung der Entscheidungen der VERTRAGSPARTEIEN, aber auch der Zusammensetzung der Sondergruppen aus Wirtschaftsdiplomaten wird noch zu beleuchten sein.

3.3. Reformen des Verfahrens

3.3.1. *Die Initiative der Entwicklungsländer*

Mit der Beschwerde Uruguays gegen 15 GATT-Industrieländer im Jahre 1962 rückte die Problematik des Streitregelungssystems im GATT für die Entwicklungsländer schlagartig ins Blickfeld⁶⁰. Die Wirtschaft dieser Länder ist anfälliger gegen Störungen, so daß langwierige rechtliche Streitigkeiten über Nachteile im Handel mit einem anderen Partner oder über dessen Vertragsbrüchigkeit unter Umständen zu einem Pyrrhus-Sieg führen können, der um den Preis eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs errungen wird. Darüber hinaus ist die Position in den Konsultationen zur Behebung von Streitfällen immer von der relativen wirtschaftlichen Potenz der Parteien abhängig. Schließlich ist die Wahrnehmung der Rechte aus Art. XXIII auch abhängig von der Größe und der Qualifikation des Stabes, den ein Staat mit den Fragen der internationalen Handelsordnung beschäftigen kann. Gerade hier aber sind die Möglichkeiten der Entwicklungsländer meist begrenzt.

Der Antrag Uruguays war daher auch eher ein Generalangriff gegen die Benachteiligung der Entwicklungsländer, als eine konkrete Beschwerde. Streitgegenstand waren nichttarifäre Handelshemmnisse in den betroffenen

⁵⁹ Jackson, AJIL 72 (1978), S. 747 ff.

⁶⁰ Vgl. hierzu Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 220 ff.; Dam, a.a.O. (Anm.2), S. 360 ff.

Staaten. Uruguay wollte den Generaldirektor und die Sondergruppe zu einer Untersuchung der Fälle *ex officio* veranlassen und blieb daher im Verfahren völlig passiv. Da die Sondergruppe aber darauf bestand, daß den Antragsteller wenigstens die Behauptungslast für seine Anträge trifft, mußte Uruguay unterliegen mit Ausnahme der Fälle, in denen die Streitgegner selbst Abhilfe in Aussicht stellten⁶¹.

Nach diesem Verfahrensausgang tat sich Uruguay mit Brasilien zusammen. Beide formulierten einen gemeinsamen Antrag zur Änderung des Streitschlichtungsverfahrens für den Fall, daß die Beschwerde von einem Entwicklungsland ausgeht⁶². Der Antrag enthielt vier zentrale Anliegen: erstens die Einschaltung des Generaldirektors als Vermittler und Ermittlungsbehörde sowie eine zeitliche Straffung des Verfahrens; zweitens den Anspruch des Entwicklungslandes auf Schadensersatz, falls eine schädigende Handlung nicht eliminiert oder adäquat kompensiert werden kann; drittens das Recht der Entwicklungsländer zu Vergeltungsmaßnahmen ohne vorherige Ermächtigung durch die VERTRAGSPARTEIEN; und viertens eine kollektive Vergeltung durch alle GATT-Mitglieder, falls der entwickelte Streitgegner Empfehlungen oder Weisungen der VERTRAGSPARTEIEN nicht binnen einer bestimmten Frist befolgt.

Die Annahme dieses Vorschlags hätte das Streitschlichtungssystem des GATT wesentlich verändert, was den entwickelten GATT-Staaten aber zu weit ging. Die eingesetzte *ad hoc*-Gruppe und – ihr folgend – das Committee on Trade and Development lehnten daher die Forderung nach Schadensersatz wegen der mangelnden Möglichkeit sachgerechter Berechnung und konkreter Durchsetzung, die Veränderung des Vergeltungsmechanismus wegen der Gefahr einer Kettenreaktion und der nachfolgenden Selbsterstörung des GATT-Systems ab⁶³. Der Kompromißvorschlag des Komitees, der 1966 von den VERTRAGSPARTEIEN beschlossen wurde⁶⁴, enthielt folglich erheblich geringfügigere Korrekturen. Sein Inhalt bringt gleichwohl gewisse Verbesserungen der Stellung der Entwicklungsländer.

Dieses Verfahren, von dem offensichtlich bisher noch kein Gebrauch gemacht wurde, bringt eine zeitliche Straffung mit sich und die Unterstüt-

⁶¹ BISD, Supplement 11, S. 56 ff., 95 ff.; 13, S. 35 ff.

⁶² Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 368 ff.; Hudec, a.a.O. (Anm. 2), S. 222; Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 176 f.

⁶³ Vgl. Anm. 62. Der Bericht des Komitees findet sich in BISD, Supplement 14, S. 139 f.

⁶⁴ BISD, Supplement 14, S. 18 ff.

zung der Entwicklungsländer durch Einschaltung des Stabes des Generaldirektors. Prinzipiell aber bleibt es beim Antragsprinzip in den Sondergruppen und bei der Darlegungslast des Antragstellers. Das Problem des wirtschaftlichen Machtgefälles besteht fort. Gleichwohl ist auch hier ein Ansatz gemacht zu einem privilegierten Rechtsstatus der Entwicklungsländer, zur »Dualität der Normen« im internationalen Wirtschaftsrecht⁶⁵, die im GATT auch in dem – allerdings praktisch wenig wirksamen – Art. XVIII und im Teil IV des Vertrages ihre Ausprägung findet. Ob der »Beschuß über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer« der VERTRAGSPARTEIEN vom November 1979⁶⁶ zum Abschluß der Tokio-Runde mehr Wirksamkeit erlangt, muß die Zukunft weisen.

Kurz zu erörtern bleibt noch die rechtliche Wirkung des Beschlusses aus dem Jahre 1966. Art. XXIII Ziff. 2 gibt den VERTRAGSPARTEIEN eine Prüfungs-, Empfehlungs- und Weisungskompetenz ohne ein Verfahren näher festzulegen. Art. XXV Ziff. 1 beauftragt die VERTRAGSPARTEIEN, »die Durchführung derjenigen Bestimmungen sicherzustellen, die ein gemeinsames Vorgehen erfordern, und um allgemein die Durchführung dieses Abkommens und die Erreichung seiner Ziele zu erleichtern«. Art. XXV Ziff. 5 bestimmt, daß Beschlüsse der VERTRAGSPARTEIEN, wenn nicht anders bestimmt, mit einfacher Mehrheit gefaßt werden können.

Die Verfahrensregeln der Streitschlichtung sind einerseits in Art. XXIII GATT nicht festgelegt worden, andererseits aber zur Durchführung dieses Artikels notwendig. Die Zusammenschau der aufgezeigten Vorschriften ergibt deshalb, daß die VERTRAGSPARTEIEN mit einfacher Mehrheit und mit bindender Wirkung solche Regeln festlegen können, wenn sie nicht den Rahmen der GATT-Vorschriften überschreiten⁶⁷. Ob sie eine solche Festlegung treffen und mit welcher Regelungsdichte, bleibt ein Problem des Spannungsverhältnisses zwischen der Flexibilität zugunsten der Einzelfallgerechtigkeit einerseits und der Festschreibung zugunsten der Rechtssicherheit andererseits. Dabei ist auch eine gewohnheitsrechtliche Verfestigung von Verfahrensregeln denkbar. Dieser Frage muß hier ange-

⁶⁵ Benedek, Entwicklungsvölkerrecht – neuer Bereich oder neue Perspektive (Gestaltungswandel) im Völkerrecht, in: Reformen des Rechts. Festschrift zur 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz (1979), S. 894 mit weiteren Nachweisen.

⁶⁶ A.a.O. (Anm. 7). Die deutsche Textübersetzung findet sich in der BT-Drs. 8/3589, S. 243 ff.

⁶⁷ Vgl. auch Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 126 ff.

sichts der im folgenden zu erörternden Festlegungen der Tokio-Runde nicht weiter nachgegangen werden; in ihnen wird das Verfahren durch Beschluß mit der eben erläuterten Wirkung kodifiziert.

3.3.2. Die Tokio-Runde

Der Kongreß der Vereinigten Staaten forderte im "Trade Act of 1974" im Rahmen der allgemeinen Verhandlungsrichtlinien für eine GATT-Revision auch die Überarbeitung der Streitschlichtungsregeln⁶⁸. Dahinter stand wachsendes Unbehagen an der bisherigen GATT-Praxis⁶⁹. Die Neutralität der Prozedur wurde skeptisch beurteilt. Die Tendenz zur Verschleppung der Problemlösung in allen Stadien des Verfahrens wurde bemängelt, in der sich auch das schwindende Vertrauen in die Effektivität rechtlicher Entscheidungen angesichts wachsenden Dissenses über die materiellen Ziele und Lösungswege des GATT widerspiegelte.

In der »Framework-Gruppe« der Tokio-Runde wurden die Verhandlungen über eine Konkretisierung der Streitbeilegungs-Regelung geführt⁷⁰. Hauptsächlich die USA und Kanada forderten eine Straffung und Effektivierung der Untersuchung durch Sondergruppen sowie die automatische Einschaltung von Sondergruppen in einem Streitfall. Die Vorschläge der Entwicklungsländer unterstützten dieses Ziel im wesentlichen und forderten darüber hinaus allgemein die Einschaltung der guten Dienste des Generaldirektors oder des Vorsitzenden des Rates bzw. der VERTRAGSPARTEIEN. Außerdem sah ihr Vorschlag verstärkte Sanktionen gegen den Verletzterstaat bis hin zu einer Suspendierung seiner Mitgliedschaftsrechte vor. Dagegen stand inhaltlicher Widerstand der EWG, die am liebsten an dem bisher entwickelten pragmatischen Lösungsmodell festgehalten hätte⁷¹.

Die Frage der Streitschlichtung wurde aber nicht nur im Hinblick auf Art. XXIII allgemein verhandelt. Vielmehr wurde der Versuch unternommen, für einige Teilabkommen der Tokio-Runde eigene Streitregelungsvorschriften auszuarbeiten.

Das Ergebnis dieses Aspekts der Verhandlungen der Tokio-Runde ist in mehreren Instrumenten festgehalten: In der bereits erwähnten »Verständi-

⁶⁸ U.S. Trade Act of 1974, 19 U.S. Code Annotated § 2131 a (9).

⁶⁹ Jackson, JWTL 13 (1979), S. 1 ff.

⁷⁰ GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Bd. 1 (1979), S. 105 f.

⁷¹ BT-Drs. 8/3589, S. 74.

gung über Notifikation, Streitschlichtung und Überwachung« nebst einem Anhang, der eine Beschreibung des bisherigen Verfahrens enthält⁷², und in den verschiedenen Sonderabkommen, auf die nur kurz eingegangen werden kann.

3.3.2.1. Die bisherige Verfahrenspraxis wird in dem Anhang zur »Verständigung« als »Vereinbarte Beschreibung der üblichen GATT-Praxis auf dem Gebiet der Streitbeilegung (Art. XXIII Abs. 2)« festgeschrieben. Sie soll nach Ziff. 7 der Verständigung« – mit den in dieser festgelegten Verbesserungen – beibehalten werden. Damit ist die Beschreibung Bestandteil des Beschlusses der VERTRAGSPARTEIEN vom November 1979⁷³, der insoweit internes Verfahrensrecht gemäß Art. XXV verbindlich kodifiziert.

In ihr wird zunächst betont, daß Art. XXIII Abs. 2 die Wahlfreiheit zwischen der Einsetzung einer Arbeits- oder Sondergruppe weiterhin offenläßt, ja sogar, daß die VERTRAGSPARTEIEN zunächst ein Abwägungsermessen haben, »ob zur Lösung eines Falles ein Vorgehen nach Art. XXIII Abs. 2 Erfolg verspricht«⁷⁴. Bestätigt werden die Sonderregelungen des Beschlusses von 1966 zugunsten der Entwicklungsländer⁷⁵.

Die Priorität der Verfahrensziele wird folgendermaßen abgestuft: Am ehesten ist eine für alle Seiten annehmbare Lösung unter Aufhebung der betreffenden Maßnahmen, zum Übergang oder bei Unmöglichkeit der sofortigen Aufhebung aber auch eine Kompensation des erlittenen Nachteils erwünscht. Nur als letzte Möglichkeit wird die Ermächtigung zu Vergeltungsmaßnahmen in Betracht gezogen.

Die Prüfung, ob ein Zunichtemachen oder eine Schmälerung eines GATT-Vorteils vorliegt, sollen die Beweislastregeln erleichtern, die die bisherige GATT-Praxis beschreiben. Wird eine Verletzung von GATT-Pflichten festgestellt, so wird das Zunichtemachen oder die Schmälerung *prima facie* vermutet. Der Antragsgegner ist zum vollen Gegenbeweis verpflichtet. Liegt dagegen keine GATT-Verletzung vor, dann trägt die Beweislast für die Schädigung der Antragsteller.

Arbeitsgruppen sollen aus fünf bis zwanzig Delegationen einschließlich der gleichberechtigt teilnehmenden Streitparteien zusammengesetzt sein. Sie dienen der Verhandlung und dem Kompromiß, im Falle der Unversöhnlichkeit aber der parallelen Darstellung der unterschiedlichen Posi-

⁷² A.a.O. (Anm. 7).

⁷³ A.a.O. (Anm. 7).

⁷⁴ A.a.O. (Anm. 7), Anhang, Ziff. 4.

⁷⁵ A.a.O. (Anm. 64).

tion. Der Auftrag lautet im allgemeinen, »die Angelegenheit im Lichte der einschlägigen Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens zu prüfen und dem Rat darüber zu berichten«⁷⁶.

Dagegen lautet der Auftrag der Sondergruppen gewöhnlich, »die Angelegenheit zu prüfen und Feststellungen zu treffen, die es den Vertragsparteien erleichtern, nach Art. XXIII Abs. 2 Empfehlungen oder Entscheidungen auszusprechen«⁷⁷. Die Beschreibung des Verfahrensganges entspricht der oben dargestellten Praxis, so daß sich eine erneute Wiedergabe hier erübrigt.

3.3.2.2. Das so beschriebene Verfahren wird durch die »Verständigung« in ihren Ziff. 7–23 ergänzt und in einigen Punkten verändert. Zwischen den einleitenden Konsultationen und dem Verfahren vor den VERTRAGSPARTEIEN können nun allgemein die guten Dienste einer geeigneten Einrichtung oder Person in Anspruch genommen werden. Aber auch die Einleitung des Verfahrens nach Art. XXIII Abs. 2 soll kein »streitiger Akt« sein, sondern eine Bemühung in gutem Glauben um die Beilegung der Differenzen.

Die Einleitung erfolgt durch Antrag auf Einsetzung einer Sonder- oder einer Arbeitsgruppe. Deren Einsetzung erfolgt »nach der üblichen Praxis« unter Anhörung der Gegenpartei. Präzisiert und verbessert ist das Verfahren zur Zusammensetzung von Sondergruppen. Mitglieder sollen vorzugsweise Staatsbeamte aus im Streit neutralen GATT-Staaten sein. Zur Erleichterung der Auswahl können sie aus einer Liste ausgesucht werden, für die jeder Staat zum Anfang jedes Jahres dem Generaldirektor die Namen zweier geeigneter Beamter benennt. Diese Liste ist allerdings nur ein Hilfsmittel und bezeichnet keinen exklusiven Kreis.

Die Verzögerungsmöglichkeit bei Bildung der Sondergruppe wird lediglich verbal etwas abgemildert: »Die Sondergruppe sollte innerhalb kürzestmöglicher Frist und normalerweise binnen dreißig Tagen nach der Entscheidung der VERTRAGSPARTEIEN gebildet werden. Die Streitparteien nehmen zu den vom Generaldirektor vorgenommenen Benennungen der Mitglieder der Sondergruppe binnen sieben Arbeitstagen Stellung und lehnen diese Benennungen außer bei zwingenden Gründen nicht ab«⁷⁸.

Die Mitglieder der Sondergruppen sind weisungsfrei. Die Staaten enthalten sich jeglicher Beeinflussung. Die Zusammensetzung soll durch Unabhängigkeit, ausreichend unterschiedliche Herkunft und fachliche

⁷⁶ A.a.O. (Anm. 7), Anhang, Ziff. 6 i.

⁷⁷ A.a.O. (Anm. 7), Anhang, Ziff. 6 ii.

⁷⁸ A.a.O. (Anm. 7), Ziff. 11 (letzter Satz) und 12.

Ausrichtung sowie ein breites Erfahrungsspektrum der Mitglieder gekennzeichnet sein. Im Rahmen ihrer freien Ermittlungstätigkeit kann eine Sondergruppe Auskünfte und Gutachten auch von Privatpersonen einholen, allerdings erst nach Unterrichtung des Staates, dessen Hoheitsgewalt sie unterworfen sind. Auskunftersuchen an GATT-Staaten »sollten« diese innerhalb kürzester Frist ausführlich beantworten. Vertrauliche Auskünfte sollten nicht ohne formelle Zustimmung der Vertragspartei, die sie erteilt hat, preisgegeben werden⁷⁹.

»Aufgabe der Sondergruppen ist es, die VERTRAGSPARTEIEN bei der Erfüllung ihrer Pflichten nach Art. XXIII Abs. 2 zu unterstützen. Folglich sollten die Sondergruppen die ihnen vorgelegten Fragen einschließlich aller Fakten der Angelegenheit, der Frage der Anwendbarkeit des Allgemeinen Abkommens und der Übereinstimmung mit dessen Bestimmungen objektiv beurteilen und auf Antrag der VERTRAGSPARTEIEN alle anderen Feststellungen treffen, die es den VERTRAGSPARTEIEN erleichtern, gemäß Art. XXIII Abs. 2 an die Parteien Empfehlungen zu richten oder Entscheidungen zu treffen. Dabei sollten die Sondergruppen mit den Streitparteien regelmäßig Konsultationen abhalten und ihnen angemessene Möglichkeiten bieten, eine allseits zufriedenstellende Lösung zu erarbeiten«⁸⁰.

Kommt es zu keinem Kompromiß, so soll die Sondergruppe ihre Feststellungen und Empfehlungen begründen. Zuvor sollten sie aber einen letzten Vermittlungsdruck ausüben, indem sie »den beteiligten Parteien zunächst den beschreibenden Teil ihres Berichts vorlegen und anschließend den Streitparteien ihre Schlußfolgerungen oder eine Zusammenfassung davon übermitteln, wobei eine angemessene Zeitspanne vorzusehen ist, bevor diese den VERTRAGSPARTEIEN übermittelt werden«⁸¹.

Kommt es zu einem Kompromiß, so sind – falls Handelsfragen betroffen werden – alle interessierten GATT-Staaten davon angemessen zu unterrichten. Die Verfahrensdauer vor den Sondergruppen soll sich nach dem jeweiligen Fall richten, in jedem Fall ist aber »ungebührlicher Verzug« zu vermeiden. In Dringlichkeitsfällen sollte die Sondergruppe ihr Ergebnis drei Monate nach ihrer Einsetzung vorlegen.

Auch die VERTRAGSPARTEIEN werden zur Eile angehalten. Sie sollen sich mit den Ergebnissen der Sonder- oder Arbeitsgruppen baldmöglichst befassen und dann in »angemessener Zeitspanne« entscheiden. Im

⁷⁹ A. a. O. (Anm. 7), Ziff. 15.

⁸⁰ A. a. O. (Anm. 7), Ziff. 16.

⁸¹ A. a. O. (Anm. 7), Ziff. 18.

Falle, daß ein Entwicklungsland Streitpartei ist, soll, wenn erforderlich, sogar eine Sondersitzung einberufen werden. »Bei der Prüfung der geeigneten Maßnahmen ziehen die VERTRAGSPARTEIEN in solchen Fällen nicht nur den Umfang des von den beanstandeten Maßnahmen betroffenen Handels, sondern auch deren Auswirkungen auf die Wirtschaft der betroffenen weniger entwickelten Vertragsparteien in Betracht«⁸².

Zu den Rechtsfolgen des Verfahrens bleibt die »Verständigung« allgemein: Die VERTRAGSPARTEIEN überwachen den Erfolg ihrer Empfehlungen oder Weisungen. Werden Empfehlungen nicht in angemessener Zeit befolgt, so müssen sie auf Antrag »geeignete Schritte« zu einer angemessenen Lösung unternehmen. Ist die verletzte Partei ein Entwicklungsland, so müssen dessen Verhältnisse bei der Prüfung der Angemessenheit besonders berücksichtigt werden.

3.3.2.3. In den Sonderabkommen der Tokio-Runde⁸³ werden, früheren Beispielen folgend⁸⁴, überwiegend eigene Streitschlichtungsregeln normiert. In der Regel sollen diese Verfahren demjenigen nach Art. XXIII GATT vorgeschaltet werden. Sie werden vor Gremien mit spezieller Sachkunde durchgeführt und zum Teil an feste Erledigungsfristen gebunden. Eine genauere Erörterung dieser Vorschriften verbietet sich hier angesichts ihrer Vielfalt.

4. Rechtsprobleme des Verfahrens zur Streitbeilegung im GATT

Nach der allgemeinen Präsentation des Verfahrens soll dieses nunmehr in einzelnen Teilaspekten auf spezifisch juristische Probleme hin untersucht werden. Zwar darf man dabei nie die Dualität der Verfahrensziele des Art. XXIII GATT – pragmatisches Vermittlungsverfahren einerseits und justizförmiges Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren andererseits – aus

⁸² A.a.O. (Anm. 7), Ziff. 21.

⁸³ Art. 8.8 Agreement on Trade in Civil Aircraft; Art. 4 Abs. 2 Agreement on Import Licensing Procedures; Art. 15 Agreement on Implementation of Article VI of the GATT; Art. 12 f. Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT; Art. VII Ziff. 6 ff. Agreement on Government Procurement; Art 19 f. Agreement on Implementation of Article VII of the GATT; Art. 14 Agreement on Technical Barriers to Trade. Die Abkommen sind 1979 vom Sekretariat des GATT voneinander getrennt veröffentlicht. Die deutschen Textübersetzungen enthält BT-Drs. 8/3589.

⁸⁴ Art. 17 Anti-Dumping-Kodex 1967, BISD, Supplement 15, S. 24 ff.; Art. 7 Long-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles 1962, BISD, Supplement 11, S. 25 ff.; Art. 11 Arrangement Regarding International Trade in Textiles 1973, BISD, Supplement 21, S. 3 ff.

den Augen verlieren. Auch läßt sich der Grad der Effektivität des Verfahrens sicher nicht alleine und wahrscheinlich nicht einmal primär mit einer juristischen Elle messen. Andererseits aber hängt das Vertrauen der Parteien in ein solches Verfahren zumindest auch von einem Mindestmaß an rechtlich abgesicherter Unparteilichkeit, an effektivem Rechtsschutz und an Wahrung wirtschaftlicher Vorteile ab.

Wie die bisherige Darstellung ergab, hat das Vertrauen der Vertragsparteien in die Effektivität des Verfahrens gelitten. Insbesondere in der Tokio-Runde war man bemüht, diese Entwicklung umzukehren. Ob mit Erfolg, wird die Praxis zeigen. Mit welchem Grad an Zuversicht man auf einen solchen Erfolg hoffen kann, darüber sagt allerdings die juristische Analyse einiges aus.

4.1. Die Verfahrensorgane

Die Entscheidungen und Empfehlungen werden nach Art. XXIII Abs. 2 GATT durch die VERTRAGSPARTEIEN ausgesprochen, in denen alle Mitgliedstaaten, auch die Streitparteien, Sitz und Stimme haben. Sie haben demnach nicht den Charakter eines unabhängigen überparteilichen Organs, sondern vereinigen in ihren Beschlüssen die politischen Interessen aller Mitglieder, Staateninteressen und Staatengruppen-Interessen, die im Spannungsfeld wirtschaftlicher und politischer Macht entstehen und die zum Teil auch sicher von vorteilsorientierten Gegenseitigkeitserwartungen geprägt sind⁸⁵. Diese Interessen müssen nicht parallel laufen mit dem Vermittlungs- oder Rechtsschutzinteresse der Streitparteien. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Mehrheitsentscheidung in den VERTRAGSPARTEIEN mehr am Interesse der Mehrheit, an Machtinteressen orientiert ist als am Bestreben – soweit GATT-Verletzungen behandelt werden –, dem Verletzten zu seinem Recht zu verhelfen. Das muß nicht immer zu einer unrichtigen Sachentscheidung führen, ist aber bereits dann schädlich, wenn unliebsame Entscheidungen hinausgezögert werden, um die drohende Manifestation eines Dissenses zu vermeiden.

Freilich gelten diese Bedenken hauptsächlich für die justitielle Komponente des Verfahrens. Was die Vermittlung anbetrifft, könnte sich die pragmatisch-politisch orientierte Entscheidungskompetenz der VERTRAGSPARTEIEN als sachgerecht erweisen, obwohl sich auch hier wirtschaftliche Machtpotentiale als Auslöser eines Drucks der Vermittler auf die schwächere Partei erweisen können. Die Crux liegt darin, daß durch

⁸⁵ Vgl. Jackson, JWTL 13, S. 5.

die Auswirkungen solcher Machtstellungen erheblich mehr Staaten bei der Entscheidung »Partei« sein können, als dies die formelle Parteistellung im Streit ausweist. Das Vertrauen in die Unparteilichkeit wird durch diesen Befund, an dem auch die Ergebnisse der Tokio-Runde nichts verändert haben, nicht gestärkt.

Daß unliebsame Entscheidungen auf die lange Bank geschoben werden, läßt sich nur durch Bestimmung von Fristen für die möglichst zügige Erledigung des Verfahrens erreichen. Hier hat die Tokio-Runde Verbesserungen gebracht, allerdings in Form von Richtwerten und Sollvorschriften. Inwieweit Bedenken gegen das Verfahren aus diesem Grunde geringer werden, muß die zukünftige Praxis zeigen. Hier kann das GATT-System neues Vertrauen gewinnen, aber auch Hoffnungen verspielen. Außergewöhnliche Verzögerungen, die nicht aus der Verfahrenssituation, sondern aus machtpolitischen Gründen resultieren, werden angesichts der neuen Regelungen in Zukunft jedenfalls wohl das Funktionieren des GATT stärker belasten, als dies bisher der Fall war.

Die Gefahr »falscher« Gefälligkeitsentscheidungen wird andererseits gemildert durch die Vorschaltung von Verfahren vor Fachorganen (wie z. T. in den Sonderabkommen), Sonder- oder Arbeitsgruppen, von deren Empfehlungen die VERTRAGSPARTEIEN faktisch kaum abweichen. Auch hiermit wird allerdings keine größtmögliche Unabhängigkeit gewährleistet. Die Ausschüsse nach den Sonderabkommen sind zwar sachnäher als die Vertragsparteien, aber – mit Ausnahme des Textilüberwachungsausschusses nach dem Welttextilabkommen – ebenfalls Plenarorgane mit den bereits beschriebenen Konsequenzen. Die Arbeitsgruppen, die eine Verhandlungslösung vorbereiten sollen, können je nach Zusammensetzung, wie bereits früher erwähnt, einen Vermittlungsdruck ausüben, der nicht unbedingt primär im Interesse der Parteien sein muß.

Die Sondergruppen schließlich sind in der Konzeption unparteiisch. Praktisch war dies bisher nicht unumstritten, denn in der Regel setzte sich die Gruppe früher aus den Delegierten der betreffenden Länder beim GATT zusammen, die ihrerseits voll in das Geflecht diplomatischer Kontakte in Genf einbezogen blieben. Einflußnahmen sind dabei nicht auszuschließen. Diesen – insbesondere amerikanischen⁸⁶ – Bedenken hat die Tokio-Runde Rechnung getragen und sieht eine Zusammensetzung aus Beamten und – ausnahmsweise – unabhängigen Fachleuten vor. Soweit die Staatsbeamten zur Teilnahme an der Sondergruppe erst aus ihrem Staat

⁸⁶ Jackson, JWTL 13, S. 6.

nach Genf kommen⁸⁷, ist eine größere Unabhängigkeit möglich, wenngleich die Nichtbeeinflussungspflicht der Staaten⁸⁸ zunächst ein normatives Postulat ist, das an die Problematik der Unabhängigkeit internationaler Beamter erinnert⁸⁹. Allerdings schließt die Formulierung der »Verständigung« wohl nicht aus, daß auch Mitglieder nationaler Delegationen in Genf, soweit sie Staatsbeamte sind, für die Liste potentieller Sondergruppen-Teilnehmer benannt werden. Sachkunde sowie zeitliche und finanzielle Gründe könnten hierzu verlocken, so daß am Ende nur alter Wein in neue Schläuche gefüllt wäre.

Eine Schwäche war bisher die mangelnde Ausstattung der Sondergruppen mit einem eigenen personell und sachlich ausreichenden Stab⁹⁰. Die Untersuchungs- und Arbeitskapazität litt hierunter, und es wird abzuwarten sein, inwieweit das GATT-Sekretariat ausreichende Hilfestellung leisten kann. Ziff. 6 iv der Verfahrensbeschreibung sieht eine Unterstützung insbesondere bei Sachverhaltsaufklärung und in verfahrenstechnischer Hinsicht vor. Ob eine eigene Untersuchungstätigkeit der Sondergruppe mit Hilfe des Sekretariats möglich und üblich wird, muß die Zukunft weisen. Verbindlich vorgesehen ist die Einschaltung des Sekretariats bei Entwicklungsländer-Streitigkeiten als Voruntersuchungs-Behörde, nicht dagegen als »Vertreter des öffentlichen Interesses« im Verfahren vor den Sondergruppen. In Verbindung mit den noch zu erörternden Regeln über die Darlegungs- und Beweislast kann dies bedeuten, daß Staaten mit unzureichendem Personal im Sachbereich Außenwirtschaftspolitik im Verfahren vor den Sondergruppen qualitativ unterrepräsentiert sind.

Trotz aller potentieller Fehlerquellen dienen die Sondergruppen – jedenfalls für die justitielle Verfahrensseite – der Entpolitisierung und Versachlichung der Streitregelung. Ein wesentliches Postulat während der Tokio-Runde war deshalb die automatische Einschaltung solcher Gruppen in das Verfahren. Dies ist nur zum Teil verwirklicht worden. In den meisten Sonderabkommen muß auf Antrag einer Partei eine solche Gruppe eingesetzt werden. Im allgemeinen Verfahren nach Art. XXIII GATT verbleibt den VERTRAGSPARTEIEN aber – außer bei Beteiligung eines Entwicklungslandes⁹¹ – ein Ermessensspielraum. Über die Einsetzung wird »nach

⁸⁷ Daß hieran wohl hauptsächlich gedacht ist, zeigt die Anmerkung zu Ziff. 13 der »Verständigung«, a.a.O. (Anm. 7), S. 248, bezüglich der Übernahme von Reisekosten.

⁸⁸ Ziff. 14 der »Verständigung«, a.a.O., S. 248.

⁸⁹ Vgl. Meron, AJIL 70 (1976), S. 659 ff.

⁹⁰ Jackson, JWTL 13, S. 7.

⁹¹ Vgl. a.a.O. (Anm. 64).

der üblichen Praxis« beschlossen⁹². Dies bedeutet: »Die VERTRAGSPARTEIEN wägen zunächst sorgfältig ab, ob zur Lösung eines Falles ein Vorgehen nach Art. XXIII Abs. 2 Erfolg verspricht«⁹³. Üblicherweise wird eine Sondergruppe auf Antrag eingesetzt, aber ein Anspruch hierauf besteht nicht.

Noch eine größere Gefahr geht von der Verzögerung aus, die die Entscheidung, ob und welche Art von Gruppe eingesetzt wird, verursachen kann. Die »Verständigung« enthält hierfür nämlich keine Orientierungsfrist, sie bestimmt sogar darüber hinaus ohne eine solche Fristsetzung, daß zwischen Antrag und einleitender Entscheidung der betroffenen Vertragspartei Gelegenheit zur Prüfung und Stellungnahme gegeben werden muß⁹⁴. Diese Schwachstelle in der »Verständigung« kann zu schweren wirtschaftlichen Nachteilen schwächerer Antragsteller führen, die das weitere Verfahren entwerfen. Auch hier wird die Reputation des erneuerten Verfahrens in erster Linie von einer sachgerechten und verantwortungsbewußten Praxis der VERTRAGSPARTEIEN abhängen.

4.2. Verfahrensregeln

Die in »Verständigung« und Anhang festgelegten Verfahrensregeln für VERTRAGSPARTEIEN und Sondergruppen entsprechen, vom bereits erörterten Problem der Zusammensetzung dieser Gremien abgesehen, durchaus dem Standard eines schiedsrichterlichen Verfahrens im Völkerrecht⁹⁵. Rechtliches Gehör und Ausschöpfung von Beweismitteln der Parteien gewährleisten eine unparteiliche Entscheidungsfindung (die Entscheidung soll getrennt erörtert werden). Gleichwohl bleibt insbesondere den Sondergruppen genügend Raum für eine elastische Anpassung der Verfahrensregeln an Besonderheiten des Einzelfalles.

Eine sehr wesentliche Verfahrensregel, die von den Sondergruppen bereits früh entwickelt⁹⁶ und jetzt in Ziff. 5 des Anhangs zur »Verständigung« festgelegt wurde, betrifft die Darlegungs- und Beweislast. Da sich die Antragsteller in der Praxis bisher aber nur dann auf Art. XXIII GATT beriefen, wenn nach ihrer Auffassung ein ihnen aus dem GATT erwachsender Vorteil zunichte gemacht oder geschmälert wurde, ist nur ein Teilbe-

⁹² Ziff. 10 der »Verständigung«, a.a.O. (Anm. 7), S. 248.

⁹³ Ziff. 4 des Anhangs zur »Verständigung«, a.a.O., S. 250.

⁹⁴ Ziff. 10 der »Verständigung«, a.a.O., S. 248.

⁹⁵ Flory, a.a.O. (Anm. 2), S. 68 ff.; Muhammad, a.a.O. (Anm. 2), S. 79 ff.

⁹⁶ Vgl. im Verfahren Uruguays gegen 15 Staaten, BISD, Supplement 11, S. 99.

reich der Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift von der »Vereinbarten Beschreibung« erfaßt. Ob hier eine Analogie für den zweiten großen Tatbestandsbereich, die Behinderung der Erreichung eines GATT-Ziels, gezogen werden kann, bleibt noch später zu erörtern.

4.2.1. Beruft sich der Antragsteller-Staat nicht auf ein rechtswidriges Verhalten der Gegenpartei, so muß er darlegen und gegebenenfalls beweisen, daß das beanstandete Verhalten einen ihm zustehenden Vorteil schmälert oder zunichte macht, welcher sich gerade aus dem GATT, unmittelbar aus seinem Text oder mittelbar aus Zollsenkungsvereinbarungen, Interpretationsabkommen und speziellen vertraglichen Teilregelungen von Materien, die im GATT allgemein erfaßt sind, ergibt. Problematisch kann dabei sein, Inhalt und Grenzen der gegenseitig gewährten Vorteile zu bestimmen. Bereits im Falle der australischen Düngemittel-Subvention⁹⁷ wurde hierzu die Testfrage etabliert, ob denn Chile vernünftigerweise, unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände und der GATT-Bestimmungen zur Zeit der Aushandlung der Zollfreiheit für chilenisches Natriumnitrat, habe erwarten können, daß Australien davon Abstand nehmen werde, einheimisches Ammonium-Sulfat so zu subventionieren, daß ein Substitutionseffekt zu Lasten des ausländischen Produkts eintrete.

Diese *reasonable expectations*-Doktrin geht über die Auslegung vertraglicher Verpflichtungen hinaus und bezieht die Ergebnisse einer wirtschaftlich vernünftigen Kosten-Nutzen-Analyse bei der gegenseitigen Gewährung von Handelsvorteilen ein. Diese Vorteile sind in einem Paket zusammengeschürt. Ihre enge Wechselbezüglichkeit wird durch schädigende Handlungen einer Partei, auf deren Unterlassung sich ihr Partner bei der Kosten-Nutzen-Analyse des Pakets verlassen durfte, aufgelöst und zerstört.

GATT-Ausschüsse (keine Gruppen nach Art. XXIII) haben mehrfach zwei Fallgruppen genannt, in denen solche vernünftigen Erwartungen widerleglich vermutet werden sollen: nationale Subventionen⁹⁸ und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen⁹⁹. Diese Vermutungspraxis ist bisher weder ausdrücklich in Verfahren nach Art. XXIII GATT noch in der »Vereinbarten Beschreibung« der Tokio-Runde formuliert worden, so daß ihr eine rechtliche Bindungswirkung nicht zukommt. Vielmehr handelt es

⁹⁷ BISD, Bd. 2, S. 188.

⁹⁸ BISD, Supplement 3, S. 224; 10, S. 209. Im in Anm. 97 zitierten Fall wird eine solche Regel nicht genannt.

⁹⁹ BISD, Supplement 3, S. 188; vgl. auch Jackson, *World Trade*, a.a.O. (Anm. 2), S. 182.

sich um eine Anleitung und Empfehlung zur Auslegungsarbeit bei der Bestimmung von »vernünftigen Erwartungen«.

Verletzt eine Handlung vernünftige Vorteilserwartungen des Antragstellers, so muß er weiter dartun und beweisen, daß dieser Vorteil zunichte gemacht oder geschmälert wurde. Diese Formulierung ist außerordentlich weit, sie umspannt schwerste Schäden ebenso wie geringfügige Schmälereien. Die Erfassung auch geringfügiger Fälle wird in der Literatur kritisiert¹⁰⁰. Diese Kritik ist nicht berechtigt. Die Geringfügigkeit einer Schmälerei zu bestimmen, wird selten unbestritten gelingen, denn sie muß relativ einerseits zum Handelsvolumen der beteiligten Staaten, andererseits aber auch zur Auswirkung auf die wirtschaftliche Situation der geschädigten nationalen Unternehmen beurteilt werden. Angesichts dieser Schwierigkeit ist nicht einzusehen, warum die Vermittlungstätigkeit der VERTRAGSPARTEIEN nicht auch Fälle geringeren Streitwerts erfassen sollte, da sie wohl für einen Beschluß zur Vergeltungsermächtigung ohnehin zu leichtgewichtig sein werden, so daß kleine Ursachen keine großen Wirkungen hervorrufen können. Gerade bei neuen Maßnahmen, deren Schadensfolgen noch gering sind, kann eine solche Praxis den Anfängen wehren und größere Schäden verhindern. Sicherlich wird man aber auch die Geringfügigkeit im Rahmen der Ermessensfreiheit der VERTRAGSPARTEIEN bei der Verfahrenseröffnung mit berücksichtigen können.

4.2.2. Beruft sich dagegen der antragstellende Staat auf eine Vertragsverletzung durch den Antragsgegner, so muß er zunächst nur die Verletzung des GATT dartun und beweisen. Die Feststellung der Verletzung durch Sondergruppen und – verbindlich – die VERTRAGSPARTEIEN gerät angesichts der oft sehr weiten Formulierungen des Vertragstextes schnell an die Grenze zwischen Auslegung und Rechtsschöpfung. Diese Grenze dürfen sie aber nach dem Willen der Gründerstaaten nicht überschreiten¹⁰¹, und nichts deutet darauf hin, daß hier eine gewohnheitsrechtlich sanktionierte Kompetenzerweiterung stattgefunden hätte. Auslegung von Ausdehnung freizuhalten, erfordert die Disziplin der beteiligten Organe angesichts der Tatsache, daß die zeitliche Bindung der Vertragsparteien an das Abkommen nach dem Genfer Protokoll über die vorläufige Anwendung des GATT¹⁰² bei Kündigung nur 60 Tage beträgt und damit die beständige Drohung des Zusammenbrechens des Systems zur institutionellen und materiellen Vernunft anhält.

¹⁰⁰ Jackson, JWTL 13, S. 6 f.

¹⁰¹ Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 127.

¹⁰² Abgedruckt in Liebich, a.a.O. (Anm. 1), S. 159.

Stellt sich während der Untersuchung die Vertragswidrigkeit des bezeichneten Verhaltens heraus, so greift nach der in der »Vereinbarten Beschreibung« niedergelegten Praxis eine Umkehr der Beweislast ein: Das Zunichtemachen oder Schmälern eines GATT-Vorteils wird vermutet, Empfehlungen oder Vergeltungsermächtigungen zu Lasten des Antragsgegners beschlossen, wenn nicht dieser seinerseits beweist, daß die Vertragsverletzung keine solche Folge nach sich zieht. Für ein Verfahren mit Zwitter-Natur ist dies ein bemerkenswerter Anklang an prozeßrechtliche Regeln über den *prima facie*-Beweis¹⁰³.

Diese Regel wurde erstmals im Fall der Klage Uruguays gegen 15 entwickelte GATT-Staaten formuliert¹⁰⁴, ohne daß aus den Materialien ein auslösender Grund hierfür ersichtlich wäre. Sie hat Sanktionscharakter durch Umverteilung des Beweislastrisikos, Erhöhung des Vergeltungsrisikos und damit Vermehrung des Drucks auf ein Einlenken des Verletzterstaates. Daß dieser *prima facie*-Beweis von einem typischen Kausalverlauf ausginge, kann man aber wohl nicht generell sagen. Denn die Abwägungsfragen beim zweiten Tatbestandsmerkmal, dem Zunichtemachen oder Schmälern eines GATT-Vorteils, die oben dargestellt wurden, lassen eine solche Typisierung kaum zu.

Der Sanktionscharakter der *prima facie*-Vermutung mag wünschenswerten Druck ausüben, vom Gesichtspunkt der sachlichen und persönlichen Nähe zu den Beweismitteln her ist die Vermutung aber mißraten, denn der Vorteilsverlust tritt in der Regel in der Hoheitssphäre des Antragstellers ein, was die Beweismöglichkeit des Antragsgegners zu seiner Entlastung behindert. Auch die Pflicht zur Auskunftserteilung durch den Antragsteller auf Anforderung einer Sondergruppe oder der VERTRAGSPARTEIEN schafft keine Abhilfe mangels Überprüfbarkeit der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben. Diese Form der *prima facie*-Vermutung entspricht übrigens ersichtlich keinem der bedeutenden nationalen Rechtskreise. Eine Regel des Inhalts, daß die Rechtswidrigkeit den Schaden indiziert, ist bisher nicht bekannt.

Schließlich ist auch die bereits gezeigte Sanktionswirkung der Vermutung nur von begrenztem Wert, denn die Frage, welche Empfehlungen gemacht werden sollen, bzw. ob der Fall für eine Vergeltungsermächtigung hinreichend schwerwiegend ist, können die VERTRAGSPARTEIEN nur dann klären, wenn sie den Schadensumfang kennen. Der verletzte Staat

¹⁰³ Vgl. auch Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 183: ein interessantes Beispiel der Nützlichkeit von Rechtstechniken in internationalen Verfahren.

¹⁰⁴ A.a.O. (Anm. 96), S. 95 ff.

wird hierzu Angaben machen müssen, seine Darlegung ist für den effektiven Verfahrensausgang dann doch erforderlich. So bleibt die Beweislastumkehr in ihrer Wirkung beschränkt. Nur eine Prüfung der *reasonable expectations* kann vollständig unterbleiben. Normzweck und Interessenlage des zweiten Einleitungsgrundes in Art. XXIII GATT, der Gefährdung von GATT-Zielen, sind, für den Fall, daß diese durch eine GATT-Verletzung entsteht, gleich zu bewerten wie die eben besprochene Fallgruppe des ersten Einleitungsgrundes, so daß eine analoge Anwendung der Beweislastumkehr möglich erscheint. Nur sollte diese Regel im Einzelfall dann überdacht und modifiziert werden, wenn feststeht, daß trotz Umkehr der Beweislast ein Beweismittel nur vom Antragsteller beigebracht werden kann¹⁰⁵.

Bei aller Kritik sei aber zugestanden, daß die Beweislastumkehr zur Verstärkung des Charakters eines kontradiktorischen Parteiverfahrens und zu vermehrter Rechtssicherheit, allerdings auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit, beiträgt.

4.3. Beteiligtenfähigkeit

Beteiligt am Verfahren können nach dem Vertragswortlaut nur Vertragsparteien sein. Die Praxis hat aber ergeben, daß die Europäischen Gemeinschaften, die selbst im Bereich ihrer Außenkompetenzen¹⁰⁶ die Stimmen ihrer Mitglieder in den VERTRAGSPARTEIEN vertreten¹⁰⁷ und an den multilateralen Abkommen in der Tokio-Runde¹⁰⁸ als Partner beteiligt sind, auch Partei des Streitschlichtungsverfahrens sein können, ohne selbst GATT-Partei zu sein¹⁰⁹. Es handelt sich um eine gewohnheitsrechtliche Erweiterung der Parteifähigkeit.

¹⁰⁵ Dies könnte der Disposition der Sondergruppen überlassen werden.

¹⁰⁶ Vgl. hierzu Krück, *Völkerrechtliche Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 70) (1977); Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Bd. 1 (1977), S. 205 ff.; Bleckmann, *Europarecht* (2. Aufl. 1978), S. 220 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Steinberger, a.a.O. (Anm. 2), S. 205 ff.; vgl. auch das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in den Rechtssachen 21–24/72, *Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs*, Bd. 18, S. 1219 ff.

¹⁰⁸ Vgl. die Ratsbeschlüsse Nr. 80/271–274 vom 10. 12. 1979, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 71 vom 17. 3. 1980.

¹⁰⁹ In der Position des Antragstellers vgl. z. B. *BISD*, Supplement 23, S. 98 ff., in der des Antragsgegners z. B. *BISD*, Supplement 25, S. 49 ff., 68 ff.

4.4. Verfahrensausgang

Nach Ziff. 2 des Art. XXIII GATT richten die VERTRAGSPARTEIEN, wenn nicht bereits in Arbeits- oder Sondergruppen eine einvernehmliche Lösung gefunden wurde, nach ihrem Ermessen unverbindliche Empfehlungen oder verbindliche Weisungen an die Streitparteien. Trotz dieser eher weit formulierten Kompetenz sprechen sie in der Praxis lediglich Empfehlungen aus, machen vom Weisungsrecht also keinen Gebrauch¹¹⁰. Die Scheu vor einseitig verordneten Lösungen, vielleicht auch die Skepsis bezüglich ihrer Durchsetzbarkeit spricht auch aus der bereits erwähnten Prioritätsabstufung in Ziff. 4 der »Vereinbarten Beschreibung«, wonach alle Verhandlungslösungen der bisher nur einmal angewandten *ultima ratio*, der Vergeltungsermächtigung¹¹¹, vorgezogen werden.

Die justitielle Komponente der Verfahrensbeendigung wird also – im Gegensatz zum Charakter der Verfahrensgestaltung – nicht ausgeschöpft. Auch die Forderung der Entwicklungsländer nach Schadensersatz in Geld fiel diesem Vorbehalt gegen einen Richterspruch zum Opfer, hätte sie doch ohne Frage die vorherige justitielle Entscheidung verlangt¹¹². Diese Selbstbeschränkung erscheint beim gegenwärtigen Organisationsgrad des GATT weise. Eine echte Gerichtsbarkeit in Handelsfragen kann ohne Durchsetzungspotential nicht auskommen. Da dies fehlt, überwiegt in der Realität die Auswirkung des wirtschaftlichen Machtgefälles zwischen den GATT-Staaten. Die Nichterfüllung der Vertragspflicht eines mächtigen Partnerlandes kann einem Schwächeren erheblichen Schaden zufügen, im umgekehrten Fall ist der Nachteil vielleicht der Rede nicht wert. Ein wirtschaftlich potenter Staat kann so meist der Vergeltung mit Gelassenheit entgegensehen. Druck ist nur dort effektiv, wo seine Nichtbeachtung einen erheblichen Nachteil nach sich zieht¹¹³. Würden die VERTRAGSPARTEIEN mit papiernen, nicht beachteten Weisungen an großen Wirtschaftsmächten scheitern, deren Gegendrohung mit dem GATT-Austritt ungleich

¹¹⁰ Selbst im einzigen Falle, in dem eine Vergeltungsermächtigung ausgesprochen wurde (*Niederlande gegen USA* wegen Milch-Importquoten, BISD, Supplement 1, S. 31), wurde an die USA jahrelang eine Abhilfeempfehlung – gleichzeitig mit der Ermächtigung an die Niederlande zur Vergeltung – gerichtet.

¹¹¹ Vgl. Anm. 110.

¹¹² Vgl. oben Ziff. 3.3.1.

¹¹³ Allgemein hierzu Neuhold, Die Einhaltung des Völkerrechts in einer außenpolitischen »Kosten-Nutzen-Analyse«, *German Yearbook of International Law*, Bd. 19 (1976), S. 317 ff.

gefährlicher sein könnte, so verlöre das Verfahren nach Art. XXIII jegliche Glaubwürdigkeit. So bleibt es eine äußerst delikate Aufgabe, die Rechte der Schwächeren durch Verhandlungen und Empfehlungen zu wahren und dabei die Wirkung der Gegenseitigkeitserwartung¹¹⁴ und die Scheu vor dem Odium des Vertragsbruchs zu instrumentalisieren¹¹⁵. Die Tatsache, daß in der Praxis meist eine einvernehmliche Lösung erfolgt, stimmt insoweit optimistisch.

Vergeltungsermächtigungen sollen nur bei hinreichend schwerwiegenden Umständen erteilt werden. Das bedeutet zunächst die Ausschöpfung aller leichteren Mittel, setzt ein schwerwiegendes Zunichtemachen oder Schmälern von Vorteilen¹¹⁶ oder – bisher noch Theorie – eine schwerwiegende Zielstörung voraus und bedarf darüber hinaus einer genauen Abwägung der betroffenen Rechtsgüter sowie der Chancen und Risiken des Verfahrens. Dabei ist auch an die kontraproduktive Wirkung einer Kettenreaktion von Vergeltung und Vertragskündigung zu denken, denn das Ausscheiden einer großen Wirtschaftsmacht könnte das GATT insgesamt gefährden, besonders wenn andere Staaten sich anschließen¹¹⁷.

Die Effektivität der Vergeltung leidet neben ihrer Machtabhängigkeit noch an einem zweiten Mangel: Sie vermag nicht Schäden zu kompensieren, sondern potenziert sie insgesamt noch, indem sie einer geschädigten Branche in dem Staat, der nun Vergeltungsmaßnahmen ergreift, eine andere Branche im Verletzerstaat sowie die entsprechenden Importeure im Vergeltungsstaat hinzugesellt, die nun als – vermutlich schuldlose – Prügelknaben des Handelsstreits mithaften müssen¹¹⁸. Ökonomische Vernunft sollte eine solche Konsequenz vermeiden. Dies ist zwar bei der Schadensersatzlösung der Fall. Deren Durchsetzbarkeit ist jedoch gegenwärtig nicht zu gewährleisten¹¹⁹. Die bisherige Praxis der Vertragsparteien ist daher – *rebus sic stantibus* – positiv zu bewerten.

¹¹⁴ Vgl. Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge (1972).

¹¹⁵ Die jährliche Wiederholung von Empfehlungen an einen Verletzerstaat (vgl. z. B. oben Anm. 110) kann wachsende psychologische Druckwirkung entfalten.

¹¹⁶ BISD, Supplement 3, S. 250 f.

¹¹⁷ Jackson, World Trade, a.a.O. (Anm. 2), S. 185 f.

¹¹⁸ A.a.O. (Anm. 117).

¹¹⁹ Vgl. Anm. 63.

4.5. Verhältnis zu allgemeinen Formen friedlicher Streitbeilegung

Das Erfordernis einleitender Eigenbemühungen der Streitparteien um Beilegung nach Art. XXIII Abs. 1 GATT dürfte von den in Art. 33 der Satzung der Vereinten Nationen genannten Mitteln jedenfalls Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich und »andere friedliche Mittel eigener Wahl« zulassen. Beim Schiedsspruch, gerichtlicher Entscheidung und Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen und Abmachungen taucht dagegen die Frage der Spezialität des Art. XXIII GATT auf, d. h., ob der Streit stattdessen einer anderen Schlichtungsinstanz vorgelegt werden kann.

Ziff. 2 des Art. XXIII enthält keine Pflicht zur Vorlage des Streits an die VERTRAGSPARTEIEN. Er begründet ein Verfahren *sui generis*, das weder als rein schiedsrichterlich noch als rein richterlich betrachtet werden kann. Schadensersatz kann in keinem Falle verlangt werden. Dies spricht gegen eine Spezialität. Hiergegen muß bedacht werden, ob nicht ein Auslegungsmonopol der VERTRAGSPARTEIEN im GATT begründet werden soll. In der Tat wird das GATT unter anderem durch Beschlüsse der VERTRAGSPARTEIEN konkretisiert. Jedoch gibt es seit Abschluß der Tokio-Runde auch eine vertragliche Interpretation der Art. VI, XVI und XXIII¹²⁰, deren Adressatenkreis gemäß ihrem Art. 19 nicht notwendig alle GATT-Mitglieder umfassen muß. Dann muß aber auch eine Auslegung durch ein (Schieds-)Gericht nur mit Wirkung gegenüber zwei Parteien möglich sein. Außerdem hätte das GATT ein solches Monopol durch eine Vorlagepflicht absichern müssen, wie sie in Art. XXIX des Abkommens über den internationalen Währungsfonds und in Art. IX des Abkommens über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) festgelegt ist. Daher ist die Einleitung von Verfahren um Streitigkeiten aus dem GATT vor Schiedsgerichten oder Gerichten, etwa dem Internationalen Gerichtshof¹²¹ oder nach Art. 182 des EWG-Vertrages vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, zulässig, wenn die dortigen Verfahrensvoraussetzungen vorliegen.

¹²⁰ Vgl. Anm. 83.

¹²¹ Ebenso wohl Jaenicke, ArchVR 7 (1958/59), S. 418 ff., der auf den Gegensatz zur Havanna-Charta hinweist, die eine Anrufung des Internationalen Gerichtshofs nur als Berufungsinstanz gegen Entscheidungen der Mitgliederversammlung der Internationalen Handelsorganisation (ITO) zuließ. Vgl. auch Dam, a.a.O. (Anm. 2), S. 351.

Dagegen schließt Art. XXIII Abs. 2 GATT ein autonomes Repressalienrecht der VERTRAGSPARTEIEN zunächst aus. Die Vergeltung ist danach nur in besonders qualifizierten Fällen und nur mit Ermächtigung der VERTRAGSPARTEIEN zulässig. Wird die Ermächtigung verweigert, ist ein Rückgriff auf die Repressalie rechtlich versperrt. Nur in dem Falle, in dem die VERTRAGSPARTEIEN überhaupt keine Entscheidung treffen, weder Empfehlung oder Weisung noch Vergeltungsermächtigung, dürfte das Recht zur Repressalie in den allgemeinen Grenzen wiederaufleben.

5. Schlußbemerkung

Sicherlich erlaubte die notwendige Kürze der Darstellung nicht eine erschöpfende Auslotung der Problematik. Jedoch ist in Umrissen das Bild eines in seiner Art einzigartigen Streitschlichtungsverfahrens entstanden, das sich funktional in seiner Flexibilität an den institutionellen und materiellen Rahmen des GATT anpaßt. In seiner formellen Durchführung sind starke Anklänge an ein rechtsförmiges Verfahren deutlich. Die Praxis des Verfahrensergebnisses nimmt die Möglichkeiten zu rechtlich verbindlicher Entscheidung kaum wahr in realistischer Einschätzung der möglichen Bumerang-Wirkung eines solchen Vorgehens¹²².

Das Verfahren ist eher wirtschaftlicher Vernunft als juristischer Strenge offen: Die Wahrung des größtmöglichen Vorteils geht vor der Wahrung von Rechtspositionen. So dokumentiert sich freilich auch das Dilemma wirtschaftlichen Machtgefälles: Die Schwächeren müssen Nachteile hinnehmen. Jedoch sind sie nicht völlig wehrlos. Ein begrenztes Mittel zum Gegendruck gegen Machtwillkür ist das Interesse der Wirtschaftsgroßmächte an möglichst offenen Märkten in aller Welt. Endgültig wird aber dieses Dilemma erst mit einer fortschreitenden Integration des Bedingungsrahmens der Weltwirtschaft gelöst werden können.

Obwohl die »ordnende Hand des Rechts« im GATT eher von etwas schwächerer Konstitution zu sein scheint, funktioniert dieses Vertragswerk erfolgreich und wurde während der Tokio-Runde um ein weiteres Stück ergänzt und verfestigt. Dies zeigt, daß jedenfalls im internationalen Wirtschaftsrecht die Befolgung des Rechts weniger auf seiner abstrakt-

¹²² Zum dementsprechenden Selbstverständnis der VERTRAGSPARTEIEN vgl. Erklärung des Chairman in Dok. GATT/CP2/IV vom 23. 8. 1948, S. 1, zitiert nach Muhammad, a.a.O. (Anm. 2), S. 79.

normativen Verbindlichkeit, sondern eher auf einer Kosten-Nutzen-Analyse durch seine Adressaten zu beruhen scheint. Die Vorteilswahrung, nicht die Erzwingbarkeit von Normen und Streitentscheidungen, ist die Klammer des Rechtssystems GATT.

Summary*

Conciliation in GATT

At the end of the Tokyo Round, one of the decisions of the GATT CONTRACTING PARTIES dealt with the codification and improvement of the conciliation procedure primarily based upon art. XXIII GATT. This essay gives an overview of the history, formal rules, amendments and the economic as well as the juridical problems of that procedure. It shows the close relationship between reciprocal economic advantage and the preservation of its balance on the one side and the development of rules of procedure by the competent organs on the other.

The conciliation procedure has a twofold character as both a quasi-judicial and an intermediary procedure. While fact-finding and law-finding principally take place in quasi-judicial proceedings, the decisionmaking and its consequences in reality remind one more of mediation. The principal aim of this conciliation is not mainly to preserve contractual rights but rather to protect the economic advantage granted on the base of reciprocity. This procedure faces the difficulties arising out of the differing economic weight of the parties. So it tries to avoid having a violation automatically trigger retaliation.

The strengthening of the judicial character of the conciliation procedure fostered mainly by the USA, Canada and the developing countries during the Tokyo Round turned out to be very reserved. At the present stage of international economic relations and in light of actual State practice, this cautious attitude favoring a more practicable flexibility seems to be wise, although it will have to be changed as the framework of international trade is increasingly integrated.

* Summary by the author.