

# Entwicklungsländer in der WTO

Von *Silke Steiner*, Wien\*

## Einleitung

Bereits mehr als zwei Drittel der derzeit 151 Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) sind Entwicklungsländer. Nichtsdestotrotz werden die zwei Begriffe „WTO“ und „Entwicklung“ gemeinhin als nicht wirklich miteinander vereinbar, sondern im Gegenteil zumeist als sehr widersprüchlich angesehen. Wie lassen sich die diametral erscheinenden Konzepte von weltweiter Handelsliberalisierung einerseits und von „Law and Development“ andererseits miteinander vereinbaren?

Ganz der Annahme der Widersprüchlichkeit entsprechend enthielt das GATT 1947 ursprünglich auch keinerlei Bestimmungen, die auf die besondere Situation der Entwicklungsländer eingingen. Als das GATT 1947 ins Leben gerufen wurde bzw. als nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation diskutiert wurde, standen auch tatsächlich völlig andere Aspekte im Vordergrund. Im Laufe der Zeit erkannte man allerdings, dass die Bedürfnisse der Entwicklungsländer nicht ignoriert werden können, und es fanden sukzessive mehr und mehr Bestimmungen, die auf die besondere Situation der Entwicklungsländer eingingen, Aufnahme zuerst in das GATT und später auch in weitere Abkommen im Rahmen der 1995 ins Leben gerufenen WTO. Dabei hat sich im Laufe der Zeit auch ein eigener Terminus für die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern im Rahmen der WTO herausgebildet: das „special and differential treatment“ (SDT = Sonder- und Vorzugsbehandlung).

Wie effizient aber sind die Bestimmungen, die auf die besondere Situation der Entwicklungsländer im Rahmen der WTO eingehen? Um diese Frage zu beantworten, soll zuerst auf die Entwicklung der Lage und Behandlung der Entwicklungsländer als Vertragspartner des GATT 1947 eingegangen und diese anschließend mit der derzeitigen Situation dieser Länder in der WTO verglichen werden.

## I. Die Situation der Entwicklungsländer im Rahmen des GATT 1947

### 1. Rechtsnatur des GATT 1947

Das Allgemeine Zoll- und Handelsübereinkommen<sup>1</sup> sollte eigentlich nur einen Schritt auf dem Wege der Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation<sup>2</sup> darstellen und inhalt-

\* Dr. iur, Assistentin am Institut für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung der Universität Wien; E-mail: silke.petra.steiner@univie.ac.at

<sup>1</sup> General Agreement on Tariffs and Trade = GATT.

<sup>2</sup> International Trade Organisation = ITO.

lich nur einen Teilbereich des Inhaltes der Satzung der künftigen ITO, der *Havanna Charta*, abdecken. Es trat auf Grundlage des am 30.10.1947 von 23 Staaten abgeschlossenen *Protokolls über die vorläufige Anwendung* per 01.01.1948 in Kraft. Durch die vorzeitige Inkraftsetzung dieses Abkommens sollten umfassende Zugeständnisse v.a. im Zollbereich möglichst schnell anwendbar werden<sup>3</sup>. Als die Ratifizierung der Havanna Charta aber am Widerstand des amerikanischen Kongresses scheiterte, blieb das Provisorium des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens allein bestehen.<sup>4</sup> Von den 23 Staaten, die das GATT 1947 unterzeichnet hatten, können 11 als Entwicklungsländer betrachtet werden.<sup>5</sup> Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich zu jener Zeit noch ein großer Teil der Entwicklungsländer unter kolonialer Herrschaft befand und erst in den Folgejahren die Unabhängigkeit erreichte.<sup>6</sup>

Ziel der vorgezogenen Inkraftsetzung des GATT war eine möglichst schnelle Liberalisierung des Handels und ein Abbau der Beschränkungen, die dieser in der Kriegszeit erfahren hatte. Dabei wies das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen als jener Teilbereich der Havanna Charta, der v.a. den Abbau von Zöllen und Handelsbeschränkungen zum Ziel hatte, eine deutlich liberalere Ausprägung als das Gesamtwerk auf.<sup>7</sup> Dementsprechend erfuhr auch das Anliegen der Entwicklung, das als Zielsetzung Eingang in die Satzung der ITO finden sollte, keine entsprechende Berücksichtigung. Auch wenn die Probleme der Entwicklungsländer in der Folge bald erkannt wurden, sollte es einige Zeit dauern, bis auf ihre Situation auch – zumindest teilweise – eingegangen wurde.

<sup>3</sup> *Marc Beise*, Die Welthandelsorganisation (WTO), Baden-Baden 2000, S. 39.

<sup>4</sup> *Wolfgang Benedek*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Wien 1990, S. 29 f.

<sup>5</sup> Dies waren Brasilien, Burma (Myanmar), Ceylon (Sri Lanka), Chile, Kuba, China, Indien, Libanon, Pakistan, Süd-Rhodesien und Syrien.

<sup>6</sup> *Thomas Fritz*, Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer, im Auftrag von Germanwatch und der Heinrich Böll Stiftung, Global Issue Papers (Heinrich Böll Stiftung) Nr. 18, 2005, S. 3, abrufbar unter [http://www.globalalternative.org/pics/SDT\\_deutsch.pdf](http://www.globalalternative.org/pics/SDT_deutsch.pdf).

<sup>7</sup> Dabei standen organisatorische und institutionelle Elemente im Hintergrund, denn der entsprechende verfassungsrechtliche Rahmen sollte durch die der Havanna Charta hinzugefügt werden, *Benedek*, oben Fn. 4, S. 73 f. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen stellte daher keineswegs eine Internationale Organisation im formellen Sinn dar. Nachdem die Havanna Charta nie in Kraft trat, ergaben sich zahlreiche Probleme, die neben der eigentlich nur „vorläufigen“ Anwendung auch aus der Unübersichtlichkeit des GATT mit zahlreichen „Seitenverträgen“ sowie der sog. „Großvater-Klausel“, die die Beibehaltung von Altrechten erlaubte, resultierten. Im Laufe der Jahre wandelte sich das GATT 1947 allerdings auf gewohnheitsrechtlicher Basis de facto von einem multilateralen Vertrag zu einer internationalen Organisation. S. *Benedek*, Fn. 4, S. 31, 74; *Thomas Oppermann*, Die Europäische Gemeinschaft und Union in der Welthandelsorganisation (WTO), *Recht der Internationalen Wirtschaft* (1995), S. 919-928 (S. 921).

## 2. Die Einführung erster Erleichterungen für Entwicklungsländer

Ein erster Erfolg wurde im Jahr 1954 mit der Überarbeitung von Artikel XVII GATT erzielt. Nach dieser Überarbeitung erlaubte Artikel XVII Absatz 4 a GATT Abweichungen vom Vertrag aus bestimmten, in den Abschnitten A, B und C festgelegten Gründen<sup>8</sup> nur mehr für Vertragsparteien, „deren Wirtschaft nur einen niedrigen Lebensstandard zulässt und sich in den Anfangsstadien der Entwicklung befindet“. 1964 fand dann auch das Ziel der Entwicklung durch den neu eingefügten *Teil IV über Handel und Entwicklung* Eingang in das GATT. Gemäß Absatz 3 des Artikel XXXIV sollte die Teilhabe der weniger entwickelten Vertragsparteien am Wachstum des Welthandels sichergestellt werden.

1979 schließlich konnte man sich zum Abschluss der Tokio Runde auf die sog. „Ermächtigungsklausel („Enabling Clause“)<sup>9</sup> einigen. Durch diese Klausel wurde die Sonder- und Vorzugsbehandlung (das special and differential treatment) von Entwicklungsländern endgültig im GATT verankert. Die Ermächtigungsklausel ermöglichte den bevorzugten Marktzugang von Entwicklungsländern gemäß einem System der Allgemeinen Präferenzen, die differenzierte und bevorzugte Behandlung von Entwicklungsländern in Bezug auf GATT-Bestimmungen über nichttarifäre Maßnahmen, den Abschluss regionaler oder weltweiter präferenzialer Abkommen zwischen Entwicklungsländern untereinander sowie generell die Sonderbehandlung der am wenigsten entwickelten Länder<sup>10</sup> (sog. „least developed countries“ = LDCs).

Durch die Ermächtigungsklausel wurden nicht nur Präferenzabkommen zwischen Entwicklungsländern untereinander, sondern auch ein Allgemeines Präferenzsystem (Generalized System of Preferences)<sup>11</sup>, das von Industriestaaten freiwillig zugunsten der Entwicklungsländer eingerichtet werden konnte<sup>12</sup>, vom Prinzip der Meistbegünstigung ausge-

<sup>8</sup> Abschnitt A sah die Möglichkeit der Modifikation oder Rücknahme von Zollverpflichtungen vor, Abschnitt B ermöglichte die Einführung von Einfuhrbeschränkungen für Entwicklungsländer mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Abschnitt C erlaubte vom Vertrag abweichende Unterstützungen der infant industries, Fritz, Sonder- und Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer (2005), oben Fn. 6, S. 4 f.

<sup>9</sup> Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, Decision of 28 November 1979, L/4903 (= Entscheidung der Vertragsparteien über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer vom 28. November 1979).

<sup>10</sup> Abs. 2 lit. a-d der Ermächtigungsklausel. Unter dem System der Allgemeinen Präferenzen versteht man gemäß dem gleichnamigen Beschluss der Vertragsparteien vom 25. Juni 1971 die Einführung von „allgemeinen, nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden und nichtdiskriminierenden Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer“.

<sup>11</sup> Generalized System of Preferences (GSP), Decision of the CONTRACTING PARTIES to the GATT of 25 June 1971.

<sup>12</sup> Ein Beispiel dafür ist das Allgemeine Präferenzsystem, das die EG seit 1971 zugunsten von Entwicklungsländern anwendet; Näheres dazu s. weiter unten. Für eine kritische Beurteilung dieses Allgemeinen Präferenzsystems der EG s. Lorand Bartels, The WTO Legality of the EU's GSP+ Arrangement, Journal of International Economic Law (2007), S. 869-886.

nommen. Dieses Prinzip der Meistbegünstigung, in Artikel I des GATT festgelegt, ist einer der zentralen Grundsätze des GATT. Zugunsten der Entwicklungsländer konnte nun dauerhaft durch ein Allgemeines Präferenzsystem (APS) vom Meistbegünstigungsprinzip abgegangen werden. Daher stellte die Enabling Clause einen zentralen Schritt in der Geschichte des GATT auf dem Weg zu einer Berücksichtigung der besonderen Situation Entwicklungsländer dar.

Einschränkend muss allerdings hinzugefügt werden, dass die Ermächtigungsklausel zwar eine klare rechtliche Verankerung der Sonderbehandlung bewirkte, andererseits aber praktisch gesehen über rechtlich unverbindliche Maßnahmen nicht hinausging. Da ein Allgemeines Präferenzsystem zudem nur auf freiwilliger Basis von den entwickelten Staaten eingerichtet wurde, konnten diese das Ausmaß der von ihnen gewährleisteten Präferenzen einseitig und nach ihrem Gutdünken festlegen.<sup>13</sup>

### 3. *Das Streitbeilegungsverfahren und die damit verbundenen Schwierigkeiten für Entwicklungsländer*

Wesentlich für die Qualität einer Rechtsordnung und auch für den Status der Rechtsunterworfenen innerhalb dieser Rechtsordnung ist immer die Möglichkeit, die verliehenen Rechte auch effektiv durchzusetzen. Deswegen soll nun im Besonderen auf die Situation der Entwicklungsländer im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens zuerst des GATT 1947 und dann der WTO eingegangen werden.

Eine der Besonderheiten des Streitbeilegungssystems des GATT 1947 war, dass dieses Verfahren, das sich gewohnheitsrechtlich herausgebildet hatte, nicht auf die Verurteilung einer Vertragspartei, sondern auf eine gütliche Einigung zur Wiederherstellung des Gleichgewichts der Interessen abzielte. Im Laufe der Zeit entwickelte sich dabei – ebenfalls gewohnheitsrechtlich – das Kernstück des WTO-Streitbeilegungssystems: das System der Panelberichte. Dabei wurden zuerst Vertreter der Regierungen und später unabhängige Experten damit beauftragt, den Beschwerdefall zu untersuchen und darüber Berichte zu verfassen, die den Vertragsparteien zur einstimmigen Annahme vorgelegt wurden. Aufgrund dieses Konsenserfordernisses konnte kein rechtlich wirksames Streitbeilegungssystem entstehen, denn schon eine einzige Gegenstimme verhinderte die Annahme eines Berichts.<sup>14</sup> Dementsprechend hatte der Staat, dem eine Vertragsverletzung vorgeworfen wurde, de facto ein Vetorecht.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Fritz, oben Fn. 6., S. 6 f.

<sup>14</sup> Benedek, oben Fn. 4, S. 307, 314.

<sup>15</sup> Des Weiteren brachte das gänzliche Fehlen von Fristen in den Streitbeilegungsregeln den negativen Effekt der beliebigen Verfahrenverschleppung mit sich. Wurde schließlich ein Bericht von den Vertragsparteien angenommen, so fehlte es ihm an der Durchsetzbarkeit. Für eine vergleichende Bewertung; s. Peter Backes, Die neuen Streitbeilegungsregeln der Welthandelsorganisation (WTO), *Recht der Internationalen Wirtschaft = RIW* (1995), S. 916-919 (S. 916). Trotz dieser aufgezeigten Schwächen entwickelte sich das GATT-Streitbeilegungssystem mit über 200 Fällen

Für die Entwicklungsländer war gerade der für das GATT charakteristische Kompromissbildungsprozess ein erheblicher Nachteil, denn sie verfügten größtenteils nicht über das nötige politische Gewicht, um Kompromisse zu ihrem Vorteil durchzusetzen. Diese Tatsache sowie die Möglichkeit der beklagten Staaten, die Annahme eines Berichtes schon durch ihr alleiniges Veto zu blockieren, führten dazu, dass das Streitbeilegungssystem des alten GATT von den Entwicklungsländern kaum in Anspruch genommen wurde.<sup>16</sup>

Zu den äußerst geringen Rechtsdurchsetzungschancen der Entwicklungsländer aufgrund fehlender wirtschaftlicher Macht kam noch ihre zusätzliche Abhängigkeit von den Industriestaaten als Empfänger von Entwicklungshilfe, die sie davon abhielt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Außerdem mussten die Entwicklungsländer die Rücknahme der ihnen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems gewährten Zollbegünstigungen befürchten. Schließlich erklären auch ganz praktische Gründe die geringe Inanspruchnahme des GATT-Streitbeilegungsverfahrens durch wenig entwickelte Länder – nämlich das Fehlen von geeignetem Personal und die hohen Kosten dieses langwierigen Verfahrens.<sup>17</sup>

Allerdings fanden im Zuge der allgemein verstärkten Berücksichtigung der Situation der Entwicklungsländer auch in das Streitbeilegungsverfahren des GATT besondere Bestimmungen für Entwicklungsländer schrittweise Eingang.

Durch eine Entscheidung der Vertragsparteien<sup>18</sup> wurden 1966 in Artikel XXIII Sonderbestimmungen für den Fall einer Klage eines Entwicklungslandes gegen ein entwickeltes Land aufgenommen. Wenn in einem solchen Fall Konsultationen zu keinem Ergebnis geführt haben, kann gemäß § 1 dieser Entscheidung der Generaldirektor *ex officio* seine guten Dienste zur Vermittlung anbieten. Von dieser Möglichkeit wurde allerdings erst 1977 zum ersten Mal Gebrauch gemacht. Bis 1993 wurden die Vermittlungsdienste des Generaldirektors lediglich weitere vier Mal in Anspruch genommen.<sup>19</sup> Sollten die Verhandlungen unter Aufsicht des Generaldirektors binnen zwei Monaten zu keinem Ergebnis führen, so sah die Entscheidung von 1966 die Einsetzung eines Panels vor, welches besondere Rücksicht auf die Auswirkungen „der beanstandeten Maßnahmen auf den Handel und die wirt-

in seiner Geschichte zum am weitaus häufigsten in Anspruch genommenen internationalen Vergleichsverfahren. Von diesen über 200 anhängigen Verfahren wurden allerdings nur ca. 42 Prozent tatsächlich bis zum Ende geführt. In weiteren zehn Prozent der beendeten Verfahren weigerten sich die Parteien, der Empfehlung des Panels nachzukommen. Damit trat ein weiteres Manko zu Tage: Die mangelnde Durchsetzbarkeit der Panelempfehlungen, denn etwaige Gegenmaßnahmen hätten wiederum von den Vertragsparteien mittels Konsensentscheidung genehmigt werden müssen, *Beise*, oben Fn. 3, S. 211 ff.

<sup>16</sup> Jörg W. Sittmann, *Das Streitbeilegungssystem der WTO*, RIW (1997), S. 749-753 (S. 752).

<sup>17</sup> Benedek, oben Fn. 4, S. 326; *Kofi Oteng Kufour*, *From the GATT to the WTO. The Developing Countries and the Reform of the Procedures for the Settlement of International Trade Disputes*, *Journal of World Trade* (1997), S. 117-145 (S. 119).

<sup>18</sup> Decision on Procedures under Article XXIII of 5 April 1966, *BISD* 14S/18.

<sup>19</sup> *Mary Footer*, *Developing Country Practice in the Matter of WTO Dispute Settlement*, *Journal of World Trade* (2001), S. 55-98 (S. 61 f).

schaftliche Entwicklung der betroffenen Vertragsparteien“ zu nehmen hat. Zu derartigen Maßnahmen ist es allerdings nie gekommen.<sup>20</sup> Die durch die Entscheidung von 1966 herbeigeführten Verbesserungen für Entwicklungsländer konnten also eher als symbolische Errungenschaften bezeichnet werden.<sup>21</sup> Im Anschluss an die Entscheidung von 1966 kam es zu einem leichten Anstieg der Inanspruchnahme des GATT-Streitbelegungsverfahrens durch die Entwicklungsländer. Zwischen 1966 und 1978 brachten diese Länder vier Klagen ein, was bei insgesamt 25 eingebrachten Klagen einem Anteil von 16 Prozent entspricht, während ihr Anteil an den Gesamtklagen bis 1966 zwölf Prozent betragen hatte.<sup>22</sup>

Als Ergebnis der Verhandlungen der Tokio Runde wurde 1979 in die Vereinbarung über Notifizierungen, Konsultationen, Streitbeilegung und Überwachung eine geringfügige Erweiterung der Entscheidung von 1966 aufgenommen.<sup>23</sup> 1989 führte die Konferenz in Montreal weitere Verbesserungen für Entwicklungsländer ein.<sup>24</sup> In den 15 Jahren zwischen 1979 und dem Inkrafttreten des DSU 1994 stieg die Inanspruchnahme des Streitbelegungssystems durch die Entwicklungsländer weiter an: Von ihnen stammten bereits 25 Prozent der insgesamt 117 in diesem Zeitraum erhobenen Klagen.<sup>25</sup>

## II. Entwicklungsländer in der WTO

### 1. Die Gründung der Welthandelsorganisation und ihr Einfluss auf die Situation der Entwicklungsländer

Mit dem Ende des Kalten Krieges erfuhr die Idee einer Neugestaltung der Nord-Süd-Beziehungen eine entscheidende Belebung. In Bezug auf die Welthandelsordnung wurde diese Neugestaltung im Besonderen durch die Gründung der Welthandelsorganisation verwirklicht. Die Entwicklungsländer erhofften sich in diesem Zusammenhang eine Stärkung ihrer Position auf dem Weltmarkt, die insbesondere durch den Abbau von Exportsub-

<sup>20</sup> *Benedek*, oben Fn. 4, S. 327.

<sup>21</sup> *Pretty Elizabeth Kuruvila*, *Developing Countries and the GATT/WTO Dispute Settlement Mechanism*, *Journal of World Trade* (1997), S. 171-203 (S. 173).

<sup>22</sup> *Kufour*, oben Fn. 17, S. 128.

<sup>23</sup> *Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance*, angenommen am 28. November 1979, L/4907. Für nähere Details zum Inhalt dieser Vereinbarung s. auch *Benedek*, oben Fn. 4, S. 328; *Kufour*, oben Fn. 17, S. 128; *Kuruvila*, oben Fn. 21, S. 173. Dabei wurde den Entwicklungsländern ein Anspruch auf technische Hilfe gewährt, und hinsichtlich der Panelzusammensetzung wurde festgelegt, dass bei Streitigkeiten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in Zukunft mindestens ein Mitglied eines Panels aus einem Entwicklungsland kommen musste. Außerdem wurde festgehalten, dass den am wenigsten entwickelten Ländern bei Konsultationen besondere Aufmerksamkeit zuteil werden sollte.

<sup>24</sup> Dabei wurde u.a. die Möglichkeit einer Fristverlängerung im Panelverfahren vorgesehen.

<sup>25</sup> *Kufour*, oben Fn. 17, S. 131.

ventionen auf dem Agrarsektor und durch die Liberalisierung des Textilhandels herbeigeführt werden sollte.<sup>26</sup>

1994 schloss in Marrakesch die Uruguay-Runde nach achtjähriger Verhandlungsdauer mit der Gründung der World Trade Organisation WTO. Diese Welthandelsorganisation geht über das seit dem GATT 1947 bestehende Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) weit hinaus – sie umfasst zahlreiche multilaterale sowie vier plurilaterale Verträge. Heute umfasst die WTO bereits 151 Mitglieder, so dass sie quasi schon zu einer universellen Organisation geworden ist. Mittlerweile können 2/3 der WTO-Mitglieder als Entwicklungsländer bezeichnet werden.

Bereits im Laufe der Geschichte des GATT hatte die Beteiligung der Entwicklungsländer an den GATT-Runden kontinuierlich zugenommen. Während an der Kennedy-Runde (1963-1967) lediglich 25 Entwicklungsländer teilgenommen hatten, umfasste die Tokio-Runde (1973-1979) bereits 68 und die Uruguay-Runde (1986-1994) schließlich 76 Entwicklungsländer. Anders als zuvor traten die Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde jedoch nicht mehr als geschlossene Einheit auf, sondern sie verfolgten in stärkerem Maße nationale Interessen und begannen, zu diesem Zweck Gruppen zu bilden.<sup>27</sup>

Im Gegensatz zum GATT 1947 wurde die WTO ausdrücklich als internationale Organisation im formellen Sinn mit Rechtspersönlichkeit gegründet<sup>28</sup>, die – im Gegensatz zum alten GATT – durch das Prinzip des „Einheitsabkommens“ („Single Undertaking“) geprägt ist.<sup>29</sup>

Dieses Prinzip des Einheitsabkommens sorgte dafür, dass das Instrumentarium der Sonderbehandlung einem tiefgreifenden Wandel unterzogen wurde. Während vor der Uruguay-Runde die Flexibilität bei der Anwendung der Handelsregeln und die Nicht-Reziprozität der Liberalisierung im Vordergrund standen, so konzentrieren sich die Sonderbestimmungen der WTO-Verträge nach Abschluss der Uruguay-Runde auf verlängerte Übergangsfristen bei der Implementierung der Verträge, Ausnahmeregelungen vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder sowie auf Klauseln über technische Hilfe. Die Bestim-

<sup>26</sup> S. dazu *Markus Kaltenborn*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung. Rechtstheoretische und rechtspolitische Aspekte des Nord-Süd-Konflikts* (1998), S. 57, 80.

<sup>27</sup> Besonders deutlich war diese Entwicklung bei den Agrarverhandlungen sowie durch die Formierung der Cairns-Gruppe von Exportnationen, die sich aus wirtschaftsstärkeren Entwicklungsländern mit offensiven Marktzugangsinteressen wie Argentinien, Brasilien oder Thailand zusammensetzt, bemerkbar. S. dazu *Fritz*, oben Fn. 6, S. 8.

<sup>28</sup> Siehe dazu Art VIII des Übereinkommens zur Errichtung der WTO, in dessen Abs 1 unter dem Titel „Rechtsstellung der WTO“ ausdrücklich festgehalten ist, dass die WTO Rechtspersönlichkeit besitzt.

<sup>29</sup> Nach diesem Prinzip ist nur der einheitliche Beitritt zum WTO-Abkommen sowie zu sämtlichen multilateralen Abkommen möglich. S. dazu Art XII Abs 1 letzter Satz des WTO-Abkommens: „Ein solcher Beitritt gilt für das vorliegende Abkommen und für die in den Anhängen hierzu enthaltenen Multilateralen Handelsabkommen“.

mungen des GATT 1947 über den Marktzugang für Entwicklungsländer sowie die Ermächtigungsklausel wurden zwar in das GATT 1994 übernommen, aber nicht dem gesamten Regelwerk der WTO zugrunde gelegt.<sup>30</sup>

Insgesamt finden sich derzeit in den WTO-Verträgen 155 Bestimmungen, die eine Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern vorsehen. Diese 155 SDT-Bestimmungen kann man in folgende sechs Kategorien unterteilen: a) Bestimmungen zur Erweiterung der Handelsmöglichkeiten von Entwicklungsländern, b) Bestimmungen zum Schutz der Interessen von Entwicklungsländern, c) Flexibilität von Verpflichtungen, d) Übergangsfristen, e) technische Hilfe und f) Bestimmungen in Bezug auf Least Developed Countries.<sup>31</sup>

Die größte Zahl dieser Bestimmungen betrifft den Schutz der Interessen von Entwicklungsländern, gefolgt von Flexibilitätsregelungen. In der Mitte liegen Übergangsfristen und Bestimmungen für Least Developed Countries. Den geringsten Anteil haben Bestimmungen zur Erweiterung von Handelsmöglichkeiten und zur technischen Hilfe.

Trotz dieser großen Anzahl von Bestimmungen, die eine Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern vorsehen, herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass sich das Instrument des SDT in seiner bisherigen (d.h. seit dem Abschluss der Uruguay Runde bestehenden) Ausgestaltung als nicht sehr wirkungsvoll in Hinblick auf die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Entwicklungsländer erwiesen hatte.<sup>32</sup> Da die meisten der Bestimmungen, die eine Sonder- und Vorzugsbehandlung beinhalten, nicht verpflichtender Natur sind, können die Entwicklungsländer ihren Anspruch darauf nicht im Rahmen eines Streitbeilegungsverfahrens durchsetzen.<sup>33</sup>

## 2. *Besondere Rücksichtnahme auf Entwicklungsländer durch das verbesserte Streitbeilegungssystem der WTO*

Ein wesentlicher Bestandteil der neuen Welthandelsorganisation ist das modifizierte Streitbeilegungsverfahren. Im Zuge der Gründung der Welthandelsorganisation wurde das System der Streitbeilegung durch die „Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“<sup>34</sup> grundlegend reformiert. Dabei erfuhr der langwierige Prozess der

<sup>30</sup> Fritz, oben Fn. 6, S. 10.

<sup>31</sup> Committee on Trade and Development – Implementation of Special and Differential Treatment Provisions in WTO Agreements and Decisions – Note by Secretariat – Revision, WT/COMTD/W/77/Rev. 1 (21/09/2001), S. 5.

<sup>32</sup> Näheres dazu s. bei *Ernst-Ulrich Petersmann*, Mini-Symposium on Developing Countries in the Doha Round – Introduction, *Journal of International Economic Law = JIEL* (2005), S. 347 (S. 351).

<sup>33</sup> *Seung Wha Chang*, WTO for Trade and Development Post-Doha, *Journal of International Economic Law* (2007), S. 553-570 (S. 554).

<sup>34</sup> Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU) vom 15.04.1994.

Verrechtlichung des Streitbelegungsverfahrens seine Vollendung, und machtpolitische Aspekte traten dadurch in den Hintergrund.<sup>35</sup> Besonders entscheidend für eine Abkehr von der politisch geprägten Streitbelegung im alten GATT ist die Umkehr des Konsensprinzips. Das neue WTO-Streitbelegungsverfahren wird durch das Prinzip des *negativen Konsenses* charakterisiert, nach dem nunmehr ein Konsens erforderlich ist, um die Einsetzung eines Panels sowie die Annahme eines Panelberichts zu verhindern.<sup>36</sup>

Das DSU enthält zahlreiche Bestimmungen, die auf die Situation der Entwicklungsländer Rücksicht nehmen und eine besondere Behandlung dieser Länder verfügen.<sup>37</sup> Unter den 27 Artikeln des DSU finden sich sieben Artikel, die spezielle Bestimmungen zugunsten von Entwicklungsländern enthalten.<sup>38</sup> Eigentlich ist in jeder Phase des Verfahrens in unterschiedlicher Weise auf Entwicklungsländer Rücksicht zu nehmen – vom Stadium der Konsultationen<sup>39</sup> über die Einsetzung der Panels<sup>40</sup> und über verlängerte Fristen während des Verfahrens<sup>41</sup> bis zur besonderen Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer bei der Umsetzung.<sup>42</sup>

<sup>35</sup> S. dazu *Jörg Müller*, Die effektive Durchsetzung von WTO-Recht zugunsten von Entwicklungsländern – Ein Beitrag zur Bewertung der Funktionsfähigkeit des Streitschlichtungsmechanismus, Aussenwirtschaft (2001), S. 391- 419 (S. 394) *Edwin Vermulst/Bart Driessen*, An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with the Uruguay Round Agreements. Nice on Paper but Too Much Stress for the System? Journal of World Trade (1995), S. 131-161 (S. 135).

<sup>36</sup> *Beise*, oben Fn. 3, S. 220; Hervorhebung durch die Verf.

<sup>37</sup> *José Luiz Pérez* Developing Countries in the WTO Dispute Settlement Procedures. Improving their Participation, Journal of World Trade (2001), S.483-488 (S. 486).

<sup>38</sup> *Kuruwila*, oben Fn. 21, S. 173.

<sup>39</sup> Bereits im Stadium der Konsultationen soll besonderes Augenmerk auf die „speziellen Problemen und Interessen der Mitglieder, die Entwicklungsstaaten sind“, gelegt werden, Art 4 Abs 10 DSU.

<sup>40</sup> Art 8 Abs 10 DSU bezieht sich auf die Phase der Einsetzung eines Panels. Dabei ist – ähnlich wie bereits in der Entscheidung von 1966 vorgesehen – im Falle einer Streitigkeit zwischen einem Entwicklungs- und Industriestaat gem Art 8 Abs 10 DSU auf Ersuchen des Entwicklungslandes mindestens ein Mitglied des Panels aus einem Entwicklungsland zu besetzen. Art 8 Abs 10 DSU bezieht sich auf die Phase der Einsetzung eines Panels. Dabei ist – ähnlich wie bereits in der Entscheidung von 1966 vorgesehen – im Falle einer Streitigkeit zwischen einem Entwicklungs- und Industriestaat gem Art 8 Abs 10 DSU auf Ersuchen des Entwicklungslandes mindestens ein Mitglied des Panels aus einem Entwicklungsland zu besetzen. Art 12 Abs 10 sieht die Möglichkeit der Verlängerung der Konsultationsphase vor, wenn zumindest eine Partei des Verfahrens ein Entwicklungsland ist, wobei es keine Rolle spielt, ob dieses Land Kläger oder Beklagter ist, *Vermulst/Driessen*, oben Fn. 35, S. 144.

<sup>41</sup> Auch während des Verfahrens ist Entwicklungsländern, die Adressaten einer Beschwerde sind, gem Art 12 Abs 10 DSU ausreichend Zeit zur Vorbereitung ihrer Argumentationen einzuräumen.

<sup>42</sup> Im Stadium der Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen muss gem. Art 21 Abs 2 DSU jenen Angelegenheiten, die Auswirkungen auf die Situation der Entwicklungsländer haben, spezielle Aufmerksamkeit eingeräumt werden. Außerdem schreibt Art 21 Abs 7 dem DSB vor, bei einer von einem Entwicklungsland herangetragenen Angelegenheit zu überprüfen, welche weiteren Maßnahmen zur Umsetzung ergriffen werden könnten. Gem Art 21 Abs 8 hat der DSB dabei

Mit Artikel 24 wurde auch eine eigene Bestimmung über „besondere Verfahren im Zusammenhang mit Mitgliedern, die am wenigsten entwickelte Staaten sind“, eingeführt. Dabei soll in allen Phasen des Verfahrens auf die besondere Lage der Staaten, die am wenigsten entwickelt sind, Rücksicht genommen werden. Die übrigen Mitglieder sollen sich daher auch sowohl bei der Einbringung von Klagen gegen diese Staaten als auch bei der Beantragung von Gegenmaßnahmen gebührend zurückhalten.<sup>43</sup> Außerdem kann gemäß Abs 2 ein am wenigsten entwickelter Staat im Falle des Scheiterns von Konsultationen gute Dienste bzw. Vergleichs- oder Vermittlungsdienste des Generaldirektors oder des Vorsitzenden des DSB beantragen, bevor ein Panel eingesetzt wird. Allerdings war bisher kein am wenigsten entwickelter Staat an einem WTO-Streitbeilegungsverfahren beteiligt – weder als Kläger noch als Beklagter.<sup>44</sup> Schließlich sieht Artikel 27 DSU die Gewährung technischer Hilfe an Entwicklungsländer durch das WTO-Sekretariat vor. Dabei werden diesen Staaten auf Antrag „befähigte Rechtsgelehrte“ zur Verfügung gestellt.<sup>45</sup>

Zusätzlich zu den Regelungen des DSU, die ausdrücklich Bezug auf Entwicklungsländer nehmen, haben sich auch einige grundsätzliche Änderungen im DSU gegenüber dem GATT vorteilhaft auf die Situation dieser Staaten ausgewirkt: So wurde schon während der Verhandlungen der Uruguay Runde von einigen Entwicklungsländern wie zB Mexiko die Errichtung eines ständigen Berufungsgremiums gefordert. Die tatsächliche Errichtung dieses Berufungsgremiums entspricht dem Interesse der Entwicklungsländer, denn der Appellate Body besteht aus ausgewählten Fachleuten, die unabhängig von jeder Regierung sind und deren Überprüfungsbefugnis auf Rechtsfragen beschränkt ist. Dadurch entwickelt sich das Streitbeilegungssystem der WTO weiter weg von einem machtdominierten in Richtung zu einem verrechtlichten System, wovon die Entwicklungsländer nur profitieren können. Des Weiteren erhöht die Gewährung von Rechten an interessierte Dritte<sup>46</sup> die Transparenz des Verfahrens, was ebenfalls von Vorteil für Entwicklungsländer ist.<sup>47</sup>

die Auswirkungen dieser Maßnahmen sowohl auf das Handelsvolumen als auch auf die Wirtschaft von betroffenen Mitgliedern, die Entwicklungsländer sind, zu berücksichtigen. Auch auf diese beiden Bestimmungen, die sich speziell an den DSB richten, wurde bisher kaum zurückgegriffen, *Footer*, oben Fn. 19, S 69.

<sup>43</sup> Art 24 Abs 1 DSU.

<sup>44</sup> *Footer*, oben Fn. 19, S. 73.

<sup>45</sup> Art 27 Abs 2 DSU. Außerdem organisiert das Sekretariat in Einklang mit Art 27 Abs 3 DSU spezielle Fortbildungskurse, um Experten aus den Entwicklungsländern entsprechende Kenntnisse über das WTO-Streitbeilegungsverfahren zu vermitteln.

<sup>46</sup> Art 10 Abs 2 DSU gewährt Mitgliedern, die ein wesentliches Interesse an einem Fall haben, die Möglichkeit, zu dieser Angelegenheit vom Panel gehört zu werden und diesem schriftliche Vorlagen zu unterbreiten.

<sup>47</sup> *Kufour*, oben Fn. 17, S. 136 ff.

### 3. *Nach wie vor vorhandene Benachteiligungen und praktische Probleme der Entwicklungsländer*

Zweifellos hat das regelorientierte Streitbeilegungsverfahren der WTO große Vorteile für die Entwicklungsländer gegenüber dem GATT 1947 gebracht. Im DSU finden sich zahlreiche Bestimmungen, die eine besondere Behandlung der Entwicklungsländer vorsehen. Allerdings haben die meisten Entwicklungsländer noch immer keinen Gebrauch vom WTO-Streitschlichtungsverfahren gemacht und Klagen eingebracht, obwohl im Gegenzug bereits in den ersten Jahren nach der Gründung der WTO ca. 40 % der Klagen gegen Entwicklungsländer erhoben wurden.<sup>48</sup> Ein Grund für die mangelnde Inanspruchnahme des WTO-Streitbeilegungsmechanismus durch Entwicklungsländer ist sicherlich die mangelnde Klarheit und Effizienz der Sonderregelungen. Man muss sich die Frage stellen, welche dieser Bestimmungen auch tatsächlich eine rechtliche Verpflichtung der Industriestaaten statuieren. Dabei kommt man zu der Erkenntnis, dass einige Regelungen, die Ausnahmen zugunsten von Entwicklungsländern vorsehen, als „Soll- oder Kann“-Bestimmungen formuliert sind und bloß an den guten Willen der Industrieländer appellieren.<sup>49</sup>

Der hauptsächliche Grund für die nach wie vor vorhandenen Probleme der Entwicklungsländer im Streitbeilegungssystem der WTO ist aber im Fehlen von Humankapital, also von Fachleuten auf dem Gebiet der WTO-Streitbeilegung, sowie im Nicht-Vorhandensein ausreichender administrativer Strukturen, zu sehen.<sup>50</sup> Obwohl das Streitbeilegungssystem der WTO von den Entwicklungsländern vermehrt in Anspruch genommen wird, sind diese Länder noch immer v.a. durch die hohen Kosten der Rechtsberatung sowie durch mangelnde Erfahrung benachteiligt. Nachdem auch die Beratungsdienste durch das WTO-Sekretariat<sup>51</sup> nicht die gewünschten Erfolge gebracht hatte, ergriff eine Gruppe von Entwicklungsländern mit der Unterstützung einiger Industriestaaten die Initiative: Auf der dritten Ministerkonferenz der WTO in Seattle wurde ein bedeutender Schritt zur Verbesserung der Situation der Entwicklungsländer gesetzt, indem eine eigene Organisation zur Unterstützung dieser Länder in Streitbeilegungsangelegenheiten ins Leben gerufen wurde – das „Advisory Centre on WTO Law“.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Müller, Fn. 35, S. 410.

<sup>49</sup> Beispiele dafür sind die Art 4 Abs 10, 12 Abs 10, sowie Art 21 Abs 2, 7 und 8. Die rechtliche Verpflichtungswirkung von Art 12 Abs 11 ist von den materiellen Regeln des jeweiligen Abkommens abhängig; Footer, oben Fn. 19, S. 65; Gaiblonde, oben Fn. 37, S. 486.

<sup>50</sup> Footer, oben Fn. 19, S. 87; Gaiblonde, oben Fn. 37, S. 484.

<sup>51</sup> Artikel 27 DSU sieht die Gewährung von technischer Hilfe durch das Sekretariat vor. Diese wird jedoch von den Entwicklungsländern zunehmend kritisiert. Dabei beklagen sie, dass die rechtliche Beratung durch das Sekretariat zu wenig umfassend sei, da sie sich nur auf einen engen Themenkreis beschränkt, indem lediglich mögliche Argumentationen erörtert und Informationen über Grundsätze des Streitbeilegungsverfahrens gegeben werden.

<sup>52</sup> Footer, oben Fn. 19, S. 89.

Am 1. Dezember 1999 unterzeichneten die Minister von 29 Ländern<sup>53</sup> das „Agreement establishing the Advisory Centre on WTO Law“.<sup>54</sup> Das Advisory Centre stellt Entwicklungsländern Rechtsberatung in Bezug auf alle Bereiche des WTO-Rechts sowie Unterstützung im Zuge des Streitbeilegungsverfahrens zur Verfügung.<sup>55</sup> Von noch größerer Bedeutung sind die Schulung von qualifiziertem Fachpersonal sowie der Ausbau der Verwaltungsstrukturen in den Entwicklungsländern, damit diese den Streitbeilegungsmechanismus der WTO auch wirksam zur Verfolgung ihrer Interessen in Anspruch nehmen können. Auf diesem Gebiet könnte das Advisory Centre on WTO Law auch in Zukunft große Hilfe leisten.

Ein besonderes Problem und daraus folgend ein weiterer Grund für die Zurückhaltung der Entwicklungsländer bei der Inanspruchnahme des DSU liegt in der Aussichtslosigkeit der Durchsetzung der Entscheidungen gegenüber Industriestaaten. Das Stadium der Um- und Durchsetzung des WTO-Rechts ist im Gegensatz zum Erkenntnisverfahren noch immer von machtpolitischen Aspekten geprägt. Das Durchsetzungsmittel der Aussetzung von Zugeständnissen kann sich daher nur für wirtschaftsstarke Nationen als wirksam erweisen. Den von den Entwicklungsländern übernommenen Verpflichtungen stehen aber nicht in gleichem Maße gegenüber einflussreichen WTO-Mitgliedern durchsetzbare Rechte gegenüber.<sup>56</sup> Die mächtigen Industriestaaten verfügen in der Phase der Umsetzung darüber hinaus noch immer über ein großes Drohpotential gegenüber Entwicklungsländern, die das Ergreifen einseitiger Maßnahmen erwägen.<sup>57</sup> Ihre geringe wirtschaftliche und politische Macht ermöglicht es den Entwicklungsländern kaum, durch Androhung von Gegenmaßnahmen die Umsetzung von Entscheidungen durch wirtschaftlich stärkere Mitglieder zu

<sup>53</sup> Diese Länder waren Kanada, Dänemark, Finnland, Irland, Italien, die Niederlande, Norwegen, Schweden, sowie das Vereinigte Königreich als entwickelte Länder, Hongkong-China als Schwellenland und Bolivien, Kolumbien, die Dominikanische Republik, Ecuador, Ägypten, Guatemala, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, die Philippinen, Thailand, Tunesien, Uruguay, Venezuela sowie Zimbabwe als Entwicklungsländer. Derzeit hat das Centre 31 Mitglieder – davon 10 Industrie- und 27 Entwicklungsländer; zwei Länder (Costa Rica und Georgien) befinden sich gerade im Beitrittsprozess.

<sup>54</sup> Abkommen über die Errichtung des Beratungszentrums in WTO-Rechtsfragen (Übersetzung durch d. Verf.); im Folgenden kurz als „Agreement“ bzw. „Abkommen“ bezeichnet. Authentische Originalfassungen dieses Abkommens wurden in englischer, französischer und spanischer Sprache verfasst. Abrufbar ist das Abkommen unter [http://www.acwl.ch/e/tools/doc\\_e.aspx](http://www.acwl.ch/e/tools/doc_e.aspx).

<sup>55</sup> Die Rechtsberatung ist für alle Entwicklungsländer und Schwellenländer, die Mitglieder des Centres sind, sowie für sämtliche am wenigsten entwickelte Staaten – unabhängig von deren Mitgliedschaft – bis zu einer bestimmten Anzahl von Stunden kostenlos, s. Schedule of fees for services rendered by the Center, Annex IV of the Agreement establishing the Advisory Centre on WTO Law. Seit seiner Gründung im Juli 2001 hat das Centre über 300 Rechtsgutachten erstellt und Unterstützung in 25 WTO-Streitbeilegungsverfahren gewährt; außerdem werden seit 2002 auch jedes Jahr Trainingskurse für Beamte der Entwicklungsländer abgehalten.

<sup>56</sup> Müller, oben Fn. 35, S. 392 ff, 413.

<sup>57</sup> Sie können z. B. nach wie vor mit der Aussetzung der Gewährung von Entwicklungshilfe drohen; Müller, Fn. oben 35, S. 399.

erreichen. Auch wenn Entwicklungsländer in einem Streitfall gegen ein entwickeltes Land obsiegen, so können sie nur wesentlich schwächeren Druck auf das unterlegene Industrieland ausüben, als es umgekehrt der Fall wäre. Dies illustriert das Beispiel Ecuadors im *Bananenfall III*, in dem es für Ecuador aufgrund der Abhängigkeit seiner Wirtschaft von importierten Gütern bzw. Auslandsinvestitionen unmöglich gewesen wäre, Sanktionen auf dem Warenssektor oder im Rahmen des GATS<sup>58</sup>-Abkommens zu ergreifen.<sup>59</sup>

Anlass zur Hoffnung für die Entwicklungsländer bot die Einführung des Instrumentes der *cross retaliation*<sup>60</sup>, die v.a. in Verbindung mit dem Abschluss des TRIPS-Abkommens<sup>61</sup> diesen Ländern eine effektivere Durchsetzung ihrer Rechte ermöglichen sollte.<sup>62</sup> Allerdings bewies bereits das Beispiel Ecuadors im Bananenstreit, dass die *cross retaliation* auf dem Gebiet des geistigen Eigentums die diesbezüglichen Erwartungen nicht erfüllen konnte und nicht wirklich zu einer Verbesserung der ungleichen Lage beizutragen vermochte.<sup>63</sup>

Vielmehr stellte sich in Bezug auf das TRIPS geradezu im Gegenteil heraus, dass sich der durch dieses Abkommen vorgesehene strikte Patentschutz auf dem pharmazeutischen Sektor als äußerst negativ auf den Zugang von Entwicklungsländern zu medizinischer Versorgung auswirkt. In diesem Zusammenhang schwebt die Aussicht auf eine mögliche weitere Liberalisierung im Rahmen der Doha-Runde fast schon wie ein drohendes Damoklesschwert über den Entwicklungsländern, denn am wichtigsten wäre für sie derzeit eine Phase der Ruhe und Stabilität, um Strategien entwickeln zu können, die einerseits den Anforderungen des TRIPS-Abkommens sowie andererseits ihren eigenen Bedürfnissen zu

<sup>58</sup> General Agreement on Trade in Services = Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen.

<sup>59</sup> Ecuador wurde daraufhin vom DSB die Genehmigung erteilt, den Schutz auf dem Gebiet des geistigen Eigentums auszusetzen, s. European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU – Decision by the Arbitrators of 24 March 2000, WT/DS27/ARB/ECU. Dazu auch *Erich Vranes*, Policy Lessons from Transatlantic Disputes in: Stefan Griller/Birgit Weidel (Hrsg.), External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union, Wien 2002, S. 205-236 (S. 224 f).

<sup>60</sup> Erscheint es einer in einem Streitbeilegungsverfahren obsiegenden Partei nicht möglich bzw. ausreichend wirksam, Zugeständnisse aus demselben Übereinkommen auszusetzen und sind die Umstände ernst genug, so kann die Partei um die Genehmigung zur Aussetzung von Zugeständnissen oder anderen Verpflichtungen, die sich auf ein anderes Übereinkommen beziehen, ansuchen, was als „cross retaliation“ bezeichnet wird.

<sup>61</sup> Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights = Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums.

<sup>62</sup> S. *Robert Z. Lawrence*, Crimes and Punishments? Retaliation under the WTO, Washington DC 2003, S. 95 f.

<sup>63</sup> *MCEJ Bronckers*, More Power to the WTO, Journal of International Economic Law (2001), S.41-65 (S. 61).

entsprechen vermögen.<sup>64</sup> Eine weitere Erschwernis, mit der Entwicklungsländer in diesem Zusammenhang zu kämpfen haben, ist, dass noch höhere Schutzstandards für pharmazeutische Produkte zunehmend in sowohl bilaterale als auch regionale Freihandelsabkommen aufgenommen und festgeschrieben werden. Ein anschauliches aktuelles Beispiel dafür bieten die bisher zwischen der EU und den AKP-Staaten ausverhandelten Economic Partnership Agreements (EPAs)<sup>65</sup>, deren Inhalt insgesamt beträchtlich über das in Artikel 50 TRIPS<sup>66</sup> vorgeschriebene Schutzniveau hinausgeht.<sup>67</sup>

#### 4. *Das Einfließen von „Law and Development“-Aspekten in die internationalen Handelsbeziehungen – dargestellt am Beispiel der Entwicklungspolitik der EG*

Auch abgesehen von den diesbezüglichen Bestimmungen, die sich innerhalb des Regelwerks der WTO finden, wird das internationale Wirtschaftsrecht immer mehr von entwicklungspolitischen Aspekten berührt und beeinflusst, was sich sehr anschaulich anhand der Entwicklungspolitik der EG darstellen lässt.<sup>68</sup> Eine nähere Betrachtung verdient in diesem Zusammenhang insbesondere das Konzept der „Konditionalität“ (conditionality), das die EG u.a. auch dem von ihr zugunsten von Entwicklungsländern eingerichteten Allgemeinen Präferenzsystem<sup>69</sup> zugrunde gelegt hat.<sup>70</sup> Dabei wird die Gewährung zusätzlicher Zollpräferenzen an Entwicklungsländer im Rahmen des APS an die Einhaltung gewisser Bedingungen geknüpft, wobei die Konditionalität sowohl positiv<sup>71</sup> als auch negativ<sup>72</sup> ausgestaltet

<sup>64</sup> S. dazu *Jerome H. Reichmann/Frederick M. Abbott*, The Doha Round's Public Health Legacy: Strategies for the Production and Diffusion of Patented Medicines Under the Amended TRIPS Provisions, *Journal of International Economic Law* (2007), S. 921-987 (S. 961).

<sup>65</sup> Näheres zu diesen EPAs s. weiter unten.

<sup>66</sup> Diese Bestimmung regelt unter dem Titel „Provisional Measures“ die Zulässigkeit vorläufiger Schutzmaßnahmen.

<sup>67</sup> Vgl. dazu *Reichmann/Abbott*, oben Fn. 64, S. 962 ff, 966.

<sup>68</sup> Weitere Informationen zu diesem Thema finden sich bei *Sandra Bartelt/Philipp Dann* (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union*, *Europarecht-Beiheft 2-2008* (im Erscheinen).

<sup>69</sup> Auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts wird das Allgemeine Präferenzsystem mittels Ratsverordnungen umgesetzt, s. zB die aktuelle Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, *ABl* 2005 L 169, S. 1.

<sup>70</sup> Ein weiterer Anwendungsfall des Konzepts der Konditionalität sind die sog. Menschenrechtsklauseln, die seitens der EG regelmäßig in von ihr geschlossene Abkommen aufgenommen werden. S. dazu *Frank Hoffmeister*, *Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1998,

<sup>71</sup> So können Ländern, die bestimmte internationale Standards, vor allem auf dem Gebiet des Arbeits- und Umweltrechts, erfüllen, besondere Anreize – in Form niedrigerer Zölle – gewährt werden.

<sup>72</sup> Hält ein Land, dem Zollpräferenzen im Rahmen des APS gewährt werden, bestimmte Standards nicht ein, so können die gewährten Präferenzen ausgesetzt bzw. widerrufen werden, s. *Lorand*

sein kann. Durch die Verordnung 980/2005 wurde außerdem noch ein weiteres Programm eingeführt, das unter dem Titel „Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und gute Staatsführung“<sup>73</sup> die Möglichkeit der Gewährung zusätzlicher Vergünstigungen an „gefährdete“ Entwicklungsländer<sup>74</sup> vorsieht, sofern diese bestimmte wesentliche internationale Übereinkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte, des Arbeitnehmerschutzes sowie des Umweltschutzes „ratifiziert und tatsächlich umgesetzt“ haben.<sup>75</sup> Die Tatsache, dass es für die Variante der negativen Konditionalität bisher erst zwei Anwendungsfälle gab, zeigt, dass die Gemeinschaft diese Methode der Auflagenerteilung eher als *ultima ratio* ansieht. Zu dieser Annahme passend ließ sich in den letzten Jahren eine verstärkte Tendenz der EG in Richtung des Instruments der positiven Konditionalität feststellen.<sup>76</sup>

Das Erfordernis einer „guten Staatsführung“ (good governance) als besondere Ausprägung des Konzepts der politischen Konditionalität, das die EG ihren Beziehungen zu Entwicklungsländern in vielerlei Hinsicht zugrunde gelegt hat, fand auch als wesentlicher Bestandteil Eingang in das Cotonou-Abkommen.<sup>77</sup> Gemäß Artikel 9 Absatz 2 dieses Abkommens sind die Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze sowie

*Bartels*, Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements (2005), S. 68. Zum ersten Anwendungsfall Myanmar, dessen ihm im Rahmen des APS gewährten Präferenzen aufgrund von Verletzungen der Arbeitnehmerrechte seit 1997 ausgesetzt sind, trat 2006 auch Belarus hinzu; s. die Verordnungen des Rates (EG) Nr. 552/97 vom 24. März 1997 zur vorübergehenden Rücknahme der allgemeinen Zollpräferenzen für Waren aus der Union Myanmar, ABI 1997 L 85, S. 8, sowie Nr. 1933/2006 vom 21. Dezember 2006 zur vorübergehenden Rücknahme der allgemeinen Zollpräferenzen für Waren aus der Republik Belarus, ABI 2006 L 405, S. 35.

<sup>73</sup> S. Abschnitt 2 der Verordnung 980/2005.

<sup>74</sup> Ein Land gilt gem. Art. 9 Abs 3 VO 980/2005 dann als gefährdet, „wenn a) es von der Weltbank während drei aufeinander folgenden Jahren nicht als Land mit hohem Einkommen eingestuft wurde und die fünf größten Abschnitte seiner unter das APS fallenden Einfuhren in die Gemeinschaft mehr als 75 % des Wertes seiner gesamten unter das APS fallenden Einfuhren ausmachen und b) seine unter das APS fallenden Einfuhren in die Gemeinschaft weniger als 1 % des Wertes der gesamten unter das APS fallenden Einfuhren in die Gemeinschaft ausmachen.“

<sup>75</sup> Art. 9 Abs. 1 VO 980/2005. Zu den in Anhang III A und B der VO 980/2005 genannten Übereinkommen zählen wesentliche Übereinkommen der Vereinten Nationen und der IAO zu den Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten wie etwa die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen sowie Übereinkommen im Zusammenhang mit der Umwelt und den Grundsätzen des verantwortungsvollen Regierens.

<sup>76</sup> Vgl. *Stephanie Switzer*, Environmental Protection and the Generalized System of Preferences: A Legal and Appropriate Linkage? *International and Comparative Law Quarterly* (2008), S. 113-147 (S. 116 ff).

<sup>77</sup> 2000/483/EG: Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000, ABI 2000 L 317, S. 3.

das Rechtsstaatsprinzip wesentliche Elemente des Abkommens, deren Verletzung nach Artikel 96 Sanktionen in Form von „geeigneten Maßnahmen“ nach sich ziehen kann.<sup>78</sup>

Das Cotonou-Abkommen, das die EG und die AKP (=Afrika-, Karibik- und Pazifik-) - Staaten im Jahr 2000 unterzeichneten, setzt die Reihe der Lomé-Assoziierungsabkommen, mit denen die EG seit den 1970er Jahren einer Gruppe von Staaten in Afrika, der Karibik sowie der Pazifikregion präferentiellen Marktzugang gewährte, fort.<sup>79</sup> Allerdings widerspricht diese Bevorzugung einer Gruppe von Staaten, die im Gegensatz zum Allgemeinen Präferenzsystem ja nicht grundsätzlich allen Entwicklungsländern offen steht, dem Meistbegünstigungsprinzip des GATT<sup>80</sup>. Um dieses präferentielle Marktzugangsregime für die AKP-Staaten an die Erfordernisse der WTO – und insbesondere an das Meistbegünstigungsprinzip – anzupassen, ist im Cotonou-Abkommen die Aushandlung von sogenannten Economic Partnership Agreements (EPAs) vorgesehen. Diese Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sollen als Freihandelsabkommen eine Handelsliberalisierung auf reziproker Basis vorsehen und somit unter die Ausnahmeregelung des Artikel XXIV Absatz 8 GATT fallen.<sup>81</sup> Anlässlich des Inkrafttretens des Cotonou-Abkommens konnte die EG noch einmal einen *waiver* (= eine Ausnahmegenehmigung) bis Ende 2007 aushandeln, um ausreichende Zeit für die Aushandlung der EPAs zu haben. Allerdings gestalteten sich die Verhandlungen schwieriger als erwartet, so dass bis zum Auslaufen des *waivers* per 31.12.2007 erst 15 Staaten ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sowie weitere 20 Staaten ein vorläufiges EPA mit der EG unterzeichnet haben. Probleme ergaben sich insbesondere in Hinblick darauf, dass die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen einerseits eine reziproke Liberalisierung im Wesentlichen der gesamten Handelsbeziehungen („substantially all trade“) vorsehen müssen, um den Anforderungen des Artikel XXIV Absatz 8 GATT zu entsprechen, dass aber andererseits die entwicklungspolitische Dimension nach wie vor bestmöglich berücksichtigt werden soll.<sup>82</sup> Dieses Beispiel zeigt gleichzeitig sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen der Vereinbarkeit von Handel und Entwicklung auf.

<sup>78</sup> Diese „geeigneten Maßnahmen“ können gem. Art. 96 lit c bis hin zu einer Aussetzung des Abkommens, die jedoch das absolut letzte Mittel sein soll, führen.

<sup>79</sup> Bei diesen heute 78 AKP-Staaten handelt es sich größtenteils um ehemalige Kolonien bzw. Mitglieder des Commonwealth.

<sup>80</sup> Das in Art. I GATT normierte Meistbegünstigungsprinzip besagt, dass Handelsvorteile, die einem GATT-Vertragspartner (bzw. WTO-Mitglied) gewährt werden, auch sämtlichen anderen Vertragspartnern gewährt werden müssen.

<sup>81</sup> Art. XXIV Abs. 8 lit b GATT normiert eine Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip zugunsten von Freihandelszonen, die eine Liberalisierung von “substantially all trade” vorsehen.

<sup>82</sup> Für nähere Informationen zur geplanten und tatsächlichen Ausgestaltung der EPAs s. *Christopher Stevens, Mareike Meyn and Jane Kennan (ODI), and Sanoussi Bilal, Corinna Braun-Munzinger, Franziska Jerosch, Davina Makhan and Francesco Rampa (ECDPM), The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008 (ECDPM Policy Management Report 14), Maastricht 2008, online abrufbar unter <http://www.ecdpm.org/pmr14>.*

## 5. Entwicklungsländer in der Doha Development Round

Die zunehmende Erkenntnis, dass viele der neuen, mit der Gründung der WTO eingeführten Regeln, die eine Begünstigung der Entwicklungsländer vorsehen, nicht den gewünschten Erfolg brachten, führte bereits 1999 im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz von Seattle dazu, dass die Regierungen eine große Zahl von Vorschlägen zu „Implementierungsfragen“ vorbrachten. Nach dem Scheitern von Seattle wurde die neue, auf der vierten Ministerkonferenz der WTO in Doha lancierte Welthandelsrunde unter das Motto Entwicklung gestellt und „Doha Development Round“ genannt. In Ziffer 44 der Ministererklärung von Doha vom 14. November 2001<sup>83</sup> wurde beschlossen, dass sämtliche Bestimmungen, die eine Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern vorsehen, überprüft – und wenn notwendig überarbeitet – werden sollen.<sup>84</sup> Von den rund 100 Punkten, die Entwicklungsländer aufgeworfen hatten, wurden in Doha bereits 40 Punkte beschlossen, die verschiedene WTO-Verträge betrafen. Die diesbezügliche Erklärung über Implementierungsfragen<sup>85</sup> umfasste allerdings nur die weniger strittigen Punkte.<sup>86</sup> Wenngleich die Verhandlungen seither ins Stocken bzw. seit der letzten Ministerkonferenz in Hongkong 2005 vorübergehend zum Stillstand gekommen sind, so findet in der Literatur weiterhin eine rege Debatte über die konkrete Ausgestaltung möglicher Verbesserungsansätze statt<sup>87</sup> – bei gleichzeitig herrschender Einigkeit über deren grundsätzliche Notwendigkeit.

In Ziffer 30 der Ministererklärung von Doha<sup>88</sup> wurde auch die Aufnahme von Verhandlungen über notwendige Verbesserungen und Klarstellungen des DSU beschlossen.

<sup>83</sup> WTO Doha 4<sup>th</sup> Ministerial Declaration adopted on 14 November 2001, WT/MIN (01)/DEC/1.

<sup>84</sup> “44. We reaffirm that provisions for special and differential treatment are an integral part of the WTO Agreements. We note the concerns expressed regarding their operation in addressing specific constraints faced by developing countries, particularly least-developed countries. In that connection, we also note that some members have proposed a Framework Agreement on Special and Differential Treatment (WT/GC/W/442). We therefore agree that all special and differential treatment provisions shall be reviewed with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational. In this connection, we endorse the work programme on special and differential treatment set out in the Decision on Implementation-Related Issues and Concerns.”

<sup>85</sup> Implementation-Related Issues and Concerns. Decision of 14 November 2001, WT/MIN(01)/17.

<sup>86</sup> *Klaus Liebig*, Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde: Entwicklungsfreundliche Reformen und neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik, in: Uwe Mummert/Friedrich L. Sell (Hrsg.), *Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik*, Münster und Hamburg 2003, S. 125-154 (S. 143); *Fritz*, oben Fn. 6, S. 29 f.

<sup>87</sup> Eine Zusammenfassung der aufgebrachten Vorschläge findet sich bei *Chang*, oben Fn. 33, S. 564 ff sowie bei *Bernard Hoekman*, Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment, *Journal of International Economic Law* (2005), S. 405- 424 (S. 412 ff).

<sup>88</sup> “30. We agree to negotiations on improvements and clarifications of the Dispute Settlement Understanding. The negotiations should be based on the work done thus far as well as any additional proposals by members, and aim to agree on improvements and clarifications not later than

Die Unterbrechungen und Verzögerungen der Verhandlungen im Rahmen der Doha Runde haben sich aber entsprechend negativ auf den Fortschritt dieser Reformbestrebungen ausgewirkt.<sup>89</sup> Ein zügiger(er) Fortschritt der Verhandlungen wäre im Interesse der Entwicklungsländer natürlich wünschenswert.

Anzumerken ist allerdings auch, dass sich die Entwicklungsländer in letzter Zeit immer mehr von „Trittbrettfahrern“ im GATT hin zu „aktiv mitbestimmenden Passagieren“ in der WTO entwickelt haben. Vor allem für die weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer hat die „Trittbrettfahrerrolle“ mit zunehmender Wettbewerbsfähigkeit an Wert verloren. Sie gewinnen auch immer mehr an Gewicht als Verhandlungspartner der Industrieländer, und ihr Anteil am Welthandel vergrößert sich ebenso wie ihr Anteil an der Mitgliedschaft der WTO. Entsprechend selbstbewusst präsentierten sich die Entwicklungsländer auch im Rahmen der Doha Runde.<sup>90</sup> Insgesamt ist es bemerkenswert, dass sich die Entwicklungsländer verstärkt – und auch immer erfolgreicher – in Gruppen organisieren, um ihrer Interessen effizient durchzusetzen.<sup>91</sup> Weiterhin mit großen Nachteilen haben allerdings die ärmeren und vor allem die am wenigsten entwickelten Länder zu kämpfen. Sie konnten bisher zum Großteil noch nicht von der zunehmenden allgemeinen Handelsliberalisierung profitieren, und mit der durch die Liberalisierung bedingten kontinuierlichen Zunahme der Wettbewerbsintensität fallen die angebotsschwächeren Länder immer weiter zurück. Dem-

May 2003, at which time we will take steps to ensure that the results enter into force as soon as possible thereafter.”

<sup>89</sup> Nähere Details zum Mandat der Special Session des Dispute Settlement Body, die über eine Abänderung des Streitbeilegungsverfahrens verhandelt, sowie zu den einzelnen vorgebrachten Vorschlägen s. bei *Peter Van den Bossche*, *The Doha Development Round Negotiations on the Dispute Settlement Understanding*, DSU Negotiations, WTO Conference Paper (2003), abrufbar unter: <http://www.worldtradelaw.net/articles/vandenbosschedohadsu.pdf>.

Zuletzt wurde das Mandat der Special Session des DSB auf der Ministerkonferenz von Hongkong verlängert, wobei ein schneller Abschluss der Verhandlungen angestrebt werden sollte (“towards a rapid conclusion of the negotiations“), s. Ziffer 34 der Hong Kong 6<sup>th</sup> Ministerial Declaration, adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC. We take note of the progress made in the Dispute Settlement Understanding negotiations as reflected in the report by the Chairman of the Special Session of the Dispute Settlement Body to the Trade Negotiations Committee (TNC) and direct the Special Session to continue to work towards a rapid conclusion of the negotiations.

<sup>90</sup> So ist das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Cancún 2003 nicht zuletzt auf das bestimmte Auftreten der G20 zurückzuführen.

<sup>91</sup> So sieht sich die G90 als Vertreter der ärmsten Länder der Welt, die G33 setzt sich für den Schutz des Agrarsektors in den Entwicklungsländern ein, und die Cairns-Gruppe tritt für die Senkung von Einfuhrzöllen und Agrarsubventionen ein. Kompromisslosigkeit zeigte in Cancún vor allem die G20. Die in dieser Gruppe vertretenen Länder fordern insbesondere den Abbau von Agrarsubventionen und die Aufhebung von Importbeschränkungen für Agrarprodukte durch die großen Wirtschaftsmächte.

entsprechend verlagert sich der Fokus von Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer auch immer mehr in Richtung der am wenigsten entwickelten Länder.<sup>92</sup>

### III. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Entwicklungsländer im Laufe des Bestehens des GATT durch das *special and differential treatment* mit Rücksicht auf ihre Wettbewerbsnachteile eine Sonderrolle eingeräumt bekamen. Nachdem ursprünglich jegliche Bezugnahme auf das Anliegen der Entwicklung gefehlt hatte, wurden im Laufe der Geschichte des GATT und später mit der Gründung der WTO zahlreiche Sonderbestimmungen, die der besonderen Lage der Entwicklungsländer Rechnung tragen sollten, in das GATT- und später WTO-Regelwerk aufgenommen. Die bisherigen Erfolge, die durch diese Sonder- und Vorzugsbehandlung erzielt wurden, blieben allerdings oft hinter den Erwartungen zurück – dies nicht zuletzt deshalb, weil es sich bei den Bestimmungen, die eine Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern vorsehen, zum Großteil um nicht verpflichtende Regelungen handelt. Ein sehr illustratives Beispiel bilden in dieser Hinsicht auch die Allgemeinen Präferenzsysteme, in deren Rahmen die Industriestaaten den Entwicklungsländern freiwillig und nach ihrem Gutdünken einseitige Präferenzen gewähren können.

Auch in Hinblick auf das Streitbeilegungsverfahren ist die Entwicklung ähnlich verlaufen: im Laufe der Zeit wurden zwar mehr und mehr Sonderbestimmungen in zugunsten von Entwicklungsländern aufgenommen, allerdings wurde der Großteil dieser Regelungen in der Praxis kaum in Anspruch genommen. Um die Inanspruchnahme des WTO-Streitbeilegungsmechanismus durch Entwicklungsländer in Zukunft zu erhöhen, müssen einerseits die Sonderbestimmungen des DSU für Entwicklungsländer klarer formuliert sowie andererseits v.a. wirksamer werden, indem sie konkrete rechtliche Verpflichtungen für Industriestaaten statuieren. Nicht nur in dieser Hinsicht wäre eine Fortsetzung der Doha Runde für die Entwicklungsländer natürlich wünschenswert.<sup>93</sup>

Die bisherigen Erfahrungen haben somit gezeigt, dass die Sonderbehandlung von Entwicklungsländern nicht immer die erwarteten Erfolge gebracht hat. Nichtsdestotrotz sind die Entwicklungsländer in den letzten Jahren erheblich erstarkt und haben sich durch Gruppenbildung immer besser in die Lage gebracht, am Verhandlungstisch für ihre Interessen einzutreten. Insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder werden allerdings auch in Zukunft weiterhin auf eine Sonderbehandlung angewiesen sein, doch deren konkrete Ausgestaltung ist derzeit noch ebenso ungewiss wie der Fort- und Ausgang der Doha Runde.

<sup>92</sup> Jürgen Wiemann, Die Entwicklungsländer in der WTO, Analysen und Stellungnahmen Nr. 1/1998, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (1998), abrufbar unter [http://www.die-gdi.de/DIE\\_Homepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/74254b6de4d21abac12569ef0049e5f5?OpenDocument](http://www.die-gdi.de/DIE_Homepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/74254b6de4d21abac12569ef0049e5f5?OpenDocument).

<sup>93</sup> Andererseits könnte eine weitere Liberalisierung in bestimmten Bereichen, wie etwa jenem des TRIPs, auch negative Auswirkungen auf die Situation der Entwicklungsländer mit sich bringen.