Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 28 (1988)

Artikel: Die Uruguay-Runde : Versuch eines Einblicks
Autor: Eberhard, Balz
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172642

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Balz Eberhard

Die Uruguay-Runde – Versuch eines Einblicks

Das Interesse der Öffentlichkeit und der Politik an der Uruguay-Runde ist immer noch verhältnismässig gering. Der Grund dafür mag vielleicht zum Teil in der Form der internationalen Zusammenarbeit, sicher aber in deren Komplexität zu suchen sein. Drei umfassenden Verhandlungszielen – Liberalisierung, Verbesserung der Welthandelsregeln (System) und Festigung des GATT sowie der Handelspolitik in der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit – stehen drei Themengruppen gegenüber: Handel mit gewissen Waren, handelspolitische Massnahmen, Institutionelles. Doch nicht nur überschneiden sich Ziele und Themen der Uruguay-Runde mannigfach, sie werden auch unter drei sehr unterschiedlichen Betrachtungsweisen aufgerollt, nämlich aus wirtschaftlicher, rechtlicher und – mehr als in früheren Runden – politischer Sicht. Damit werden auch neue, wenn auch nicht immer wahrgenommene Anforderungen an die Verhandlungsführung aller Beteiligten gestellt. Auch die herkömmliche Vermittlerrolle eines Landes wie der Schweiz wird davon betroffen. Um diesen Umständen Rechnung zu tragen und sie nach Möglichkeit zu nutzen, muss also auch unser Land seine Haltung und Artikulierung auf eine angemessene, d. h. zum Teil neue Politik abstützen können.

L'intérêt manifesté par l'opinion publique et les milieux politiques à l'égard de l'Uruguay-round demeure relativement faible. La raison de ce désintérêt réside en partie dans la complexité des structures de la coopération internationale. Aux trois objectifs des présentes négociations – libéralisation, amélioration des règles du commerce international (système) et renforcement du GATT ainsi que de la politique commerciale dans les échanges économiques – correspondent trois points de discussion: le commerce de certaines marchandises, les mesures de politique commerciale et d'ordre institutionnel. Non seulement les objectifs et les thèmes de l'Uruguay-round se recoupent mais ils peuvent aussi être envisagés sous trois optiques différentes: économique, juridique et, encore davantage que lors des précédentes négociations, sous une optique politique. Avec ces mesures sont établies, pour tous les pays participants, de nouvelles exigences (pas toujours perçues) quant à la conduite de ces négociations. Même le rôle traditionnel d'intermédiaire d'un Etat comme la Suisse va s'en trouver affecté. Pour tenir compte de ces nouvelles circonstances et pour en tirer parti, notre pays devra pouvoir fonder son attitude sur une politique appropriée, partiellement nouvelle.

1. Die Uruguay-Runde – eine noch verkannte Verhandlung?

Die Uruguay-Runde ist eine umfassende Handelsverhandlung unter den gegenwärtig 96 GATT-Ländern, d. h. neben sämtlichen Industrieländer – darunter auch der Schweiz –, die meisten Entwicklungsländer aller Kontinente ebenso wie einige osteuropäische Staatshandelsländer, sowie einzelnen, dem GATT nahestehenden Ländern (z. B. VR China).

Das GATT (allgemeines Zoll- und Handelsabkommen oder General Agreement on Tariffs and Trade) ist im wesentlichen der von 23 Gründerländern am 1. Januar 1948 provisorisch (!) in Kraft gesetzte und seither gültige Handelsteil der mangels Ratifizierung durch die Vereinigten Staaten nie rechtskräftig gewordenen Havanna-Charta. Das vom GATT-Vertrag begründete multilaterale System für den internationalen Warenhandel beruht auf drei Pfeilern:

- die wesentlichen Handelspolitischen Mechanismen Meistbegünstigung, Nichtdiskriminierung und Inländerbehandlung (oft irreführend auch als Prinzipien bezeichnet)
- weitere Wettbewerbsregeln (z. B. bezüglich Exportsubventionen, öffentliches Einkaufswesen usw.) sowie Verbot von mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen
- Regeln betreffend Zollkonzessionen, deren Absicherung (Konsolidierung) und Aushandlung.

Um die Handelsliberalisierung voranzutreiben, werden in unregelmässigen Abständen sogenannte multilaterale Handelsverhandlungen oder -runden durchgeführt. Die am 20. September 1986 in Punta del Este (Uruguay) eröffneten Verhandlungen bilden die 8. derartige Runde. Ihr gingen die Dillon-Runde, die Kennedy-Runde und zuletzt die 1979 abgeschlossene Tokio-Runde voraus.

Während die ersten GATT-Runden sich hauptsächlich und erfolgreich mit dem Zollabbau befassten, nehmen seit der Kennedy-Runde die nichttarifarischen Handelshemmnisse einen immer grösseren Raum ein. So wurden in der Tokio-Runde nicht weniger als 9 sogenannte Kodizes betreffend z. B. Subventionen, Normen, Lizenzverfahren, Zollwertbemessung, öffentliches Einkaufswesen usw. ausgearbeitet.

Die Uruguay-Runde verfolgt generell drei Ziele:

- den Zugang zu den Märkten zu verbessern. Dabei geht es um Liberalisierung im Sinne der klassischen GATT-Aufgabe oder um «Work in GATT»;
- Stärkung, respektive Ergänzung oder Erweiterung der verbindlichen GATT-Satzungen oder «Work on GATT», eine seit der Havanna-Konferenz erstmals wieder an die Hand genommene «gesetzgeberische» Aufgabe;
- Stärkung und Ausbau der GATT-Institution zwecks Festigung ihrer Stellung in der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit als Ganzes, also «Work as GATT».

Anders als frühere GATT-Runden, ist die Uruguay-Runde nicht mehr allein auf den Warenhandel beschränkt. Sie soll vielmehr erstmals auch einen verbindlichen multilateralen Rahmen für den Handel mit Dienstleistungen erarbeiten. Die Uruguay-Runde wird voraussichtlich vier Jahre dauern und somit nicht vor Ende 1990 abgeschlossen.

Die Uruguay-Runde ist vielleicht einer der seltenen Orte, wo Geschichte nicht bloss aus der Summe kleiner unscheinbarer Ereignisquanten abgesondert wird, sondern wo sie sich als Ganzes erfassen und steuern, sicher aber beeinflussen liesse. Denn diese Verhandlungen bieten eine privilegierte Gelegenheit, die weltwirtschaftliche Zusammenarbeit, welche nach den erfolgreichen Ansätzen der ersten Nachkriegszeit gewisse Abnützungserscheinungen zeitigt, auf eine den herrschenden Bedürfnissen besser angepasste und somit fruchtbarere und zugleich auch erweiterte Basis zu stellen. Mit ihren Ergebnissen könnte sie wirtschaftlichen Spannungen vorbeugen und somit auch Konflikte verhindern. In diesem Sinne ist die Uruguay-Runde mindestens so wichtig wie weit mehr beachtete Bemühungen, vorhandene Konflikte als solche zu entschärfen und die verheerendsten Mittel ihrer Austragung zu ächten, denn sie befasst sich unmittelbar mit einer der eigentlichen Ursachen der Bedrohung.

Diese historische Dimension der Uruguay-Runde scheint indessen nicht nur der breiten Öffentlichkeit, sondern auch den unmittelbar betroffenen Kreisen noch grösstenteils zu entgehen. Anders als in früheren Runden, vermag die Wirtschaft die Verbindung zwischen dem Sinn solcher Verhandlungen und ihren eigenen unmittelbaren Anliegen nicht ohne weiteres herzustellen. Einmal, weil heute die konkrete Handelsliberalisierung (insbesondere Zollabbau) nicht mehr einziges, ja nicht einmal mehr erstes Verhandlungsziel darstellt und sodann, weil die «Liberalisierung» nach den in den ersten Nachkriegsjahrzehnten erzielten Erfolgen entweder gegenstandslos oder sogar unerwünscht geworden ist. Das fehlende Interesse der Öffentlichkeit wird zumeist mit dem schwindenden Vertrauen in die wirtschaftliche Effizienz der internationalen Zusammenarbeit erklärt. Und in der Tat hat gerade das GATT scheinbar viel von seiner praktischen Wirkung eingebüsst, vermochte es doch offenbar nicht, den wachsenden Protektionismus zu verhindern oder auch nur einzudämmen. So zieht sich das öffentliche Interesse denn immer mehr auf regionale Zusammenschlüsse zurück – und dies nicht nur in Europa.

Diese durchaus verständliche und ernstzunehmende pauschale Kritik wird indessen den Verhältnissen nicht gerecht. Einmal übersieht sie die bisher erzielten Errungenschaften (das «Acquis» z. B. im Zollbereich), die kaum je in Frage gestellt werden und daher bereits als selbstverständlich vereinnahmt werden. Sodann wird gern vergessen, dass das GATT das Produkt seiner (unmittelbaren Nachkriegs-)Zeit ist und sich eben zur Hauptsache mit den damals vordringlichen Problemen befasst. Seither haben sich die Verhältnisse, d. h. die Träger, Gegenstände und Modalitäten des internationalen Handels stark verändert. Wenn also das seinerzeit aufgestellte Instrumentarium (Mechanismen, Rechte und Verpflichtungen) den heutigen Anforderungen nicht mehr genügt, so weil es nicht darauf ausgerichtet war – ja gar nicht sein konnte. Mit anderen Worten,

das GATT wurde von Verhältnissen überholt, für die es gar nicht geschaffen war. Seine «Erosion» ist also relativ: nicht das GATT ist «kleiner» geworden, sondern die zu lösenden Probleme grösser und vor allem anderer Natur. Das GATT mag seine herkömmliche Aufgabe noch so exemplarisch gelöst haben, anders ausgerichtete Erwartungen lassen heute das Interesse daran schwinden. Wirklich enttäuschend ist die internationale Zusammenarbeit also nur insofern, als sie sich unter Verkennung der Wirklichkeit – wie z. B. an der GATT-Ministerkonferenz von 1982 – auf den untauglichen Versuch beschränkt, neuen Wein in veraltete Schläuche zu giessen. Dabei muss es bei weltfremden Worten bleiben, denen auch bei bestem Willen keine Taten folgen können. Gelegentlich wird zwar vorgebracht, das GATT werde nur mangels genügender Publizität übersehen. Hätte indessen mehr Publizität nicht auch seine gegenwärtigen Schwächen noch deutlicher erkennen lassen?

So verständlich jedenfalls das nur laue Interesse an der Uruguay-Runde auch sein mag, unbedenklich ist es deshalb keineswegs. Denn unter solchen Umständen erzeugen die Verhandlungen auch eine im Verhältnis zu ihrer inhärenten Bedeutung erstaunlich geringe politische Resonanz, ja sie werden vielfach bewusst im Widerspruch zu den dominanten politischen Strömungen (Protektionismus) geführt. So fehlt ihnen denn ihre natürliche politische Triebfeder und der Druck in Richtung echter Neuerungen. Ergebnisse, die dennoch zustande kommen, drohen folglich auf politisch unvorbereiteten und somit unfruchtbaren Boden zu fallen, wo sie verkommen werden. Das fehlende politische Engagement lässt sich allerdings erklären. Es gibt dafür zunächst mindestens zwei Gründe: einmal die Hermetik der GATT-Sprache und sodann die wachsende Komplexität ihres Gegenstandes.

1.1 Die Hermetik

Der allgemeine Grund für die Unfähigkeit des GATT und der Uruguay-Runde, das Interesse der Öffentlichkeit zu wecken, mag – rein äusserlich – in der nicht leicht zugänglichen «GATT-Sprache» liegen. Man nehme nur schon die Bezeichnung Uruguay-Runde. Wer würde nicht die Unterhändler um ihre häufigen Aufenthalte in Südamerika beneiden? Dies obwohl in Wirklichkeit die Verhandlungen praktisch ausnahmslos am GATT-Sitz in Genf stattfinden. Uruguay-Runde werden die Verhandlungen lediglich nach dem Land genannt, in welchem sie von den GATT-Ministern eröffnet wurden. Diese Ortswahl war allerdings keineswegs zufällig; die davon abgeleitete Bezeichnung sollte vielmehr das Engagement der Entwicklungsländer in und für die Verhandlungen über das oft und zu Unrecht als «Club der Reichen» verrufene GATT nachhaltig und dauerhaft hervorheben.

Ein anderes – sachlich noch weit aufschlussreicheres – Beispiel mag diese Kostprobe vervollständigen. Am Morgen des 20. Septembers 1986 traten die Delegationen von rund 100 Handelsnationen in Punta del Este zu der Schlusssitzung ihres einwöchigen Ministertreffens zusammen. Viele Anwesende waren

übernächtigt, denn erst im Morgengrauen hatte man sich nach mehreren Marathonsitzungen zu einem gemeinsamen Erklärungsentwurf geeinigt. Trotzdem wollte sich niemand die letzten teils befriedigten, teils reservierten Kommentare zum Ergebnis entgehen lassen. Der eben noch eilig ins reine geschriebene Text wurde jedoch nicht mehr in Frage gestellt. Somit war eine neue Runde multilateraler Handelsverhandlungen nach fast dreijährigem Vorspiel eröffnet; sie sollte den Handel nicht nur mit Gütern, sondern auch mit Dienstleistungen erfassen und voraussichtlich vier Jahre dauern. Ihren Abschluss sollte sie wiederum an einer ausserordentlichen Ministerkonferenz finden. Im Originaltext liest sich dies wie folgt:

> «Am 20. 9. 1986 haben die Handelsminister anlässlich der ausserordentlichen Session der *Vertragsparteien* in Punta del Este die Einleitung einer multilateralen Handelsrunde beschlossen (Uruguay-Runde) (. . .). Die multilateralen Handelsverhandlungen werden innerhalb von vier Jahren abgeschlossen sein.» Das Dokument schliesst mit einem Satz, wonach «die Minister ebenfalls anlässlich einer Sondersession der Vertragsparteien über die Umsetzung (der Verhandlungsergebnisse) auf internationaler Ebene entscheiden» werden. [1]

Wer nun aber diese Prosa auf ihren gemeinverständlichen Sinn reduzieren wollte, übersähe verschiedene, den Autoren gerade besonders wichtige Feinheiten:

- Die Erklärung von Punta del Este, d. h. der Beschluss über Eröffnung, Ziele, Gegenstand und Modalitäten der Uruguay-Runde stammt nicht etwa unmittelbar von den *Vertragsparteien,* d. h. von der obersten, ausnahmsweise sogar auf Ministerebene tagenden GATT-Instanz. Sie wurde vielmehr von den Ministern «anlässlich» einer (ausserordentlichen) Session dieses Organs abgegeben. Somit wurde der Beschluss zwar wohl von den GATT-Ministern gefasst. Insofern ist er auch GATT-relevant. Doch geschah dies ausserhalb der eigentlichen GATT-Institution, womit auch Themen einbezogen werden konnten, die vom allgemeinen Abkommen nicht abgedeckt sind (z. B. der Handel mit Dienstleistungen).

- Auf diese Art wurde der Beschluss auch «ausserhalb» des eigentlichen GATT gefasst. So konnte das GATT selbst, d. h. die Änderung, Anpassung und Ausweitung zum Verhandlungsgegenstand gemacht werden. Zwar wäre dies aufgrund von Art. XXX theoretisch auch «von innen» möglich gewesen. Nichts kann die «souveräne» Gesamtheit der GATT-Länder daran hindern, gemeinsam ihre wechselseitigen vertraglichen Bindungen, inklusive deren Zwecke und Modalitäten, zu revidieren. Doch scheint es im Interesse der Rechtssicherheit wünschbar, das «normale» GATT im wesentlichen als rechtsanwendende und nicht als ihr eigenes Recht setzende Institution zu

1 Vgl. den Text der Erklärung von Punta del Este im Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 86/2 vom 14. 1. 1987, Beilage 2, S. 76ff.

verstehen und funktionieren zu lassen. Nötige Abänderungen und Ergänzungen des allgemeinen Abkommens sollten also nur ausnahmsweise, wie im vorliegenden Fall, zumindest formal von «aussen» vorgenommen werden.

- Die gewählte Formulierung vermeidet es ferner auch bewusst, dem Status neuer Vorschriften vorzugreifen. Dabei geht es nicht allein um die Frage, ob die Verhandlungsergebnisse in das allgemeine Abkommen aufgenommen oder zu blossen Richtlinien für dessen Interpretation erklärt werden sollen; ob die Neuerungen verbindlich sein oder bloss Empfehlungscharakter haben sollen; ob sie für sämtliche oder nur für gewisse Bedingungen erfüllende Vertragsparteien zu gelten haben usw. Ebenso wichtig ist die Konsensfähigkeit der Neuerungen. Die im letzten Satz der Erklärung vorgesehene Prozedur lässt deshalb im Prinzip die Möglichkeit offen, neue Regeln, z. B. über bisher nicht abgedeckte Themen wie Dienstleistungen, vom GATT abzusondern. Anstatt zu einem neuen integrierenden Bestandteil eines erweiterten Allgemeinen Abkommens könnte eine entsprechende Vereinbarung zu einem eigenen Vertrag gemacht werden. Dieses Dienstleistungs-GATT hätte dann zwar den gleichen Status wie das GATT, aber einen anderen Beteiligtenkreis.
- Wenn sich eine Einigung über Änderungen des bestehenden Allgemeinen Abkommens als unmöglich erweisen sollte (z. B. in Ermangelung der erforderlichen Mehrheit), bestünde schliesslich sogar die theoretische Möglichkeit, dass eine einfache Mehrheit das herkömmliche GATT verliesse und zu einem «neuen», fortschrittlicheren GATT überginge.

Diese Exegese dürfte genügen, um die Vielschichtigkeit der harmlos daherkommenden GATT-Prosa aufzuzeigen. Eine solche Sprache kann den Leser nicht ohne weiteres ansprechen, denn sie ist geradezu darauf angelegt, nicht oder missverstanden zu werden. Dennoch lässt sich ihre Hermetik nicht einfach als Ausdrucksschwäche abtun. Sie erfüllt im Gegenteil eine wichtige Aufgabe, denn sie erlaubt es, unvereinbare Auffassungen zur Sache durch eine – vorläufige – verbale Einigung zu überbrücken.

Im vorliegenden Fall z. B. befürworteten zwar alle Länder neue Verhandlungen, vertraten bezüglich deren Gegenstand aber grundverschiedene Standpunkte. So sträubten sich insbesondere gewisse Entwicklungsländer gegen Verhandlungen über Dienstleistungen, erstens weil sie auf diesem Gebiet ihre eigenständige Politik nicht preisgeben wollten und zweitens weil sie hofften, die allfällige Aufgabe ihrer Ablehnung gegen irgendwelche Vorabkonzessionen aushandeln zu können. Unter diesen Voraussetzungen mussten die Verhandlungen so ausgelegt werden, dass die «renitenten» Partner zwar das Gesicht wahren konnten (Zweiteilung der Verhandlung – Güter und Dienstleistungen –, kein rechtlich bindender Bezug auf das Allgemeine Abkommen usw.), ohne ihnen aber die Möglichkeit zu bieten, durch Blockierung der nun einmal in Gang gesetzten Dienstleistungsverhandlungen die gesamte Runde oder die Inkraftsetzung ihrer Ergebnisse aufzuhalten (nicht präjudizierter, ausserhalb des GATT zu treffender Entscheid über die «Einordnung» der Gesamtergebnisse).

Solch unscharfen, papierenen Kompromissen liegt zwar keine wirkliche Einigung zugrunde. Ohne sie bliebe jedoch nichts anderes übrig, als die Unvereinbarkeit der Standpunkte festzustellen: der Faden würde abreissen, die Gespräche unterbrochen und jede Aussicht auf eine weitergehende, spätere Einigung verbaut. Trotz divergierender Ausgangspositionen finden in unserem Falle z. B. die Verhandlungen immerhin statt, auch wenn der Status und das endgültige Schicksal ihrer Ergebnisse offengelassen wurden. Es besteht also eine Chance, dass sich vorläufig unvereinbare Standpunkte mit der Zeit und bei näherer Betrachtung der Sachlage einander doch noch annähern.

Die umständlichen Formulierungen erklären sich schliesslich auch aus der Vorsicht der Beteiligten und aus ihrem Bedürfnis, sämtliche Facetten der Probleme abgedeckt zu wissen. Dies führt zwar nicht selten zu Ergebnissen, deren auch vor Widersprüchen nicht zurückschreckende Vielschichtigkeit eine wirksame Anwendung in der Praxis erschwert – eine Schwäche, die übrigens manchen auf dem Wege der sogenannten Konsensdiplomatie (oder eben Nicht-Dissensdiplomatie) zustande gekommenen internationalen Normierungen anhaftet. Sie zeugt nicht nur von einer gelegentlich unverkennbaren Scheu vor Verpflichtungen, sondern ebenso von einer gerade im GATT erfreulicherweise noch immer vorhandenen Ernsthaftigkeit im Umgang mit rechtlichen Bindungen.

1.2 Die Materie

Die Erklärung von Punta del Este gliedert sich inhaltlich in zwei ungleiche Teile:

- *Teil I. Verhandlungen über den Warenhandel:*
  A. Ziele
  B. Allgemeine Verhandlungsgrundsätze
  C. Stand-still und Rollback
  D. Verhandlungsgegenstände
  E. Funktionsweise des GATT-Systems
  F. Teilnahme
  G. Organisation der Verhandlungen
- *Teil II. Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen*
  Ferner (wie bereits erwähnt): Umsetzung der im Rahmen der Teile I und II erreichten Ergebnisse.

Als *Verhandlungsziele* werden angeführt:

- Zusätzliche Handelsliberalisierung
- Stärkung des GATT durch verbesserte, den Handel weiter abdeckende, wirksame und durchsetzbare multilaterale Verhaltensregeln
- Erhöhung der Reaktionsfähigkeit des GATT-Systems auf das internationale wirtschaftliche Umfeld sowie Einleitung einer abgestimmten Zusammenar-

beit, um die wechselseitigen Beziehungen zwischen Handels- und Wirtschaftspolitiken zu stärken.

Der in Teil I, Warenhandel, enthaltene, jedoch nicht abschliessende Katalog der *Verhandlungsthemen* nennt insbesondere:

- Zölle
- Nichttarifäre Massnahmen
- Tropische Erzeugnisse
- Produkte aus natürlichen Rohstoffen
- Textilien und Bekleidung
- Landwirtschaft
- GATT-Artikel
- Schutzmassnahmen
- Übereinkünfte und Vereinbarungen aus multilateralen Handelsverhandlungen
- Subventionen und Ausgleichsmassnahmen
- Streitbeilegung
- Handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums, einschliesslich Handel mit gefälschten Waren
- Handelsbezogene Investitionsmassnahmen.

Über die Dienstleistungsverhandlungen heisst es in Teil II lediglich:

- Ihr Ziel sei die Ausweitung und fortschreitende Liberalisierung des Dienstleistungshandels als Mittel zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums aller Handelspartner und zur Entwicklung der Entwicklungsländer. Dabei soll aber die politische Zielsetzung der nationalen Gesetze respektiert werden.
- Als Verhandlungsergebnis werde ein multilateraler Rahmen von Grundsätzen und Regeln einschliesslich allfälliger Verhaltensregeln für einzelne Dienstleistungssektoren erwartet.

Zunächst vermittelt dieses Inhaltsverzeichnis einen Eindruck von der Vielfalt und Komplexität der Verhandlungsmaterie. Auffallend sind dabei die ungleichen Dimensionen beider Teile:

In der Tat konnte in Teil I. die im Prinzip als bekannt geltende Problematik im Güterbereich zumeist umschrieben werden, während im Teil II., wo die Probleme erst noch zu sichten und zu werten sind, es bei der Erwähnung der gene-

rellen Aufgabe bleiben musste. Bezüglich Dienstleistungen lässt sich diese Aufgabe grundsätzlich nach zwei vielleicht komplementären Methoden angehen. Entweder wird geprüft, inwiefern die herkömmlichen GATT-Regeln im Dienstleistungsbereich überhaupt anwendbar sind, so dass im wesentlichen das GATT-Modell nach den sich sachlich aufdrängenden Korrekturen und Ergänzungen übernommen wird; oder es wird von den spezifischen Bedürfnissen und Verhältnissen im Dienstleistungsbereich ausgegangen, um sie durch eine von der Sache her geeigneten Ordnung abzudecken. Bei diesem Vorgehen würde also die GATT-Kompatibilität der neuen Ordnung erst in zweiter Linie zur Debatte stehen. So oder so wird sich aber eine auf die Besonderheiten des Dienstleistungshandels abgestimmte multilaterale Regelung mit dem Allgemeinen Abkommen entweder als Muster oder als Massstab auseinanderzusetzen haben.

Es ist hier nicht der Ort, die Besonderheiten der Dienstleistungsproblematik im einzelnen zu erörtern. Wir können uns aber auf die Betrachtung der eigentlichen GATT-Fragen beschränken, da sie ja mittel- oder unmittelbar für die gesamten Verhandlungen relevant sind.

2. Die drei Verhandlungsziele

- An - wenn auch vielleicht nur optisch - erster Stelle steht das *Liberalisierungsziel.*

Die meisten Länder bekennen sich grundsätzlich zu diesem Ziel, empfinden aber die Liberalisierung nicht immer als ein konkretes oder dringendes Anliegen. Dort wo sie noch am wünschbarsten wäre, scheint man sich mit ihrer Unerreichbarkeit arrangiert zu haben. Die offensiv-liberale Einstellung wird von der defensiv-protektionistischen Haltung immer mehr abgelöst oder zumindest übertönt. Schliesslich machen sich auch zunehmend gewisse Strömungen bemerkbar, welche das wirtschaftliche Wachstum, den Konsum und also auch den Handel zusammen mit der ihn fördernden liberalen Handelspolitik überhaupt in Frage stellen. So wichtig Erhaltung und Ausbau eines offenen Weltmarktes dennoch nach wie vor sind, das liberale Lager scheint weltweit an relativer Durchschlagskraft verloren zu haben.

Die Befürworter einer zusätzlichen Liberalisierung teilen sich überdies in zwei Lager: das eine traut dem bestehenden Handelssystem nicht mehr zu, den erreichten, geschweige denn einen verbesserten Marktzugang abzusichern. Für seine Vertreter sind Liberalisierungsfortschritte unglaubwürdig, solange nicht neue und wirksamere Regeln deren Bestand gewährleisten. Die andere Richtung drängt auf Liberalisierung, ungeachtet ja sogar anstelle der Systemverbesserung. So glauben gewisse Länder dank eines ihnen günstigen Kräfteverhältnisses, ohne System mehr Vorteile erreichen zu können, als es ihnen im Rahmen einer wirksamen Ordnung möglich wäre. Diese Haltung läuft letztlich auf eine permanente Kraftprobe hinaus. So erzielte Marktöffnungen würden aber nur die wilden handelspolitischen Massnahmen vermehren, also die Spannweite der Grauzone erweitern und zwar zu Lasten einer vom Welthandelssystem ge-

ordneten Handelspolitik. Diese Form der voraussetzungslosen Liberalisierung bewirkt das Gegenteil einer zuverlässigen Befreiung des Handels und erregt überdies das Misstrauen der schwächeren Partner, die befürchten müssen, zu unausgewogenen Konzessionen genötigt zu werden.

- Eine Liberalisierung, die nicht von zuverlässigen multilateralen Verhaltensregeln, d. h. von einem unangefochtenen und funktionsfähigen Welthandelssystem, abgesichert wird, ist praktisch wertlos. Die von der Notwendigkeit einer *Systemverbesserung* wirklich überzeugten Partner stehen aber vor einer ebenso komplexen wie - auf diesem Gebiet - ungewohnten Aufgabe. Sie wollen diese Verbesserung als notwendige Voraussetzung für eine sinnvolle Liberalisierung, also als Mittel zum Zweck. Diejenigen Länder, die sich entweder von einem schwachen System eine für sie angeblich vorteilhafte Ellenbogenfreiheit versprechen, oder denen das bestehende System gewisse Vorrechte einräumt, zeigen dagegen wenig Bereitschaft, sich zu engagieren und begnügen sich gerne mit Lippenbekenntnissen. Die Befürworter einer bedingungslosen Liberalisierung disqualifizieren die «systemischen» Bestrebungen als Verzögerungsmanöver. Damit entsteht die Gefahr, dass die Erneuerung der Regeln mit konkreten Handelskonzessionen «erkauft» werden muss, was der Wirkung und dem Nutzen des neuen Systems zum vornherein abträglich sein könnte.

- Das dritte Verhandlungsziel besteht schliesslich darin, die Handelspolitik und die sie verkörpernde Institution GATT aus ihrer unerwünschten Isolierung zu befreien und in die *internationale Wirtschaftszusammenarbeit* eingegliedert zu werden. Wohl ist das GATT in erster Linie der Ort, wo die Vertragsparteien ihre Handelsinteressen gegeneinander ausspielen und ihre handelspolitischen Konflikte austragen. Es zeigt sich nun aber immer deutlicher, dass die Beschränkung des GATT auf seine zwar nach wie vor prioritäre, jedoch ausschliesslich auf die GATT-internen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ausgerichtete Tätigkeit nicht mehr genügt. Die anfängliche - wie auch immer zustande gekommene - Solidarität, die der Aufstellung eines gemeinsamen Welthandelssystems Pate stand, ging mit dessen Anwendung immer mehr verloren: die GATT-Länder wurden zu sich gegenseitig überwachenden, chronisch-latenten Gegnern. Diese Entwicklung droht letztlich das System sozusagen von «innen» auseinanderbrechen zu lassen und behindert jedenfalls spürbar seinen Weiterausbau.

Noch wichtiger: zwischen der Welthandelsordnung einerseits und den übrigen Bereichen der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit andererseits bestehen unverkennbare Wechselwirkungen. Schon allein deshalb ist es verfehlt, das Welthandelssystem sozusagen im Alleingang funktionieren zu lassen. Dessen Wirkung hängt nämlich zu einem guten Teil vom wirtschaftlichen Umfeld ab, dessen Parameter in anderen Bereichen der internationalen Wirtschaftspolitik festgelegt werden (z. B. Finanz- und Währungspolitik). Hinzu kommt, dass die verschiedenen Sparten der Wirtschaftspolitik oft nicht aufeinander abgestimmt sind, ja sich gelegentlich gegenseitig neutralisieren. So werden handelspolitische Liberalisierungsfortschritte nur allzuleicht von den

Wechselkursentwicklungen zunichte gemacht. Umgekehrt nützen günstige Wechselkurse dem Handel nichts, solange die Grenzen geschlossen bleiben. Das Welthandelssystem kann also auch gewissermassen von «aussen» ausgehöhlt werden. Hier kann nun eine besser koordinierte Wirtschaftspolitik Abhilfe schaffen. Zu diesem Zweck sollte sich das GATT als Gesamtheit der Handelsnationen nach aussen verlauten lassen und zwar sowohl, um Möglichkeiten und Grenzen der Handelspolitik als Beitrag zur Wirtschaftszusammenarbeit hervorzuheben, als auch um die Anforderungen zu formulieren, welche die Handelspolitik an die übrigen Bereiche der Wirtschaftspolitik stellen muss, wenn sie ihre angestammte Aufgabe überhaupt erfüllen soll.

Es ist nun erklärtes Ziel der Verhandlungen, diese Aufgabe des GATT zu definieren sowie die dazu nötigen institutionellen Instrumente bereitzustellen. Zweierlei ist dazu nötig; einmal eine entsprechende interne Meinungs- und Willensbildung, welche die «Reaktionsfähigkeit des GATT-Systems auf das internationale wirtschaftliche Umfeld» überhaupt erst ermöglicht. Der gemeinsame Standpunkt muss sodann artikuliert und in einer «abgestimmten Zusammenarbeit» nutzbar gemacht werden. Voraussetzung und zugleich Folge der gemeinsamen Auseinandersetzung mit dem wirtschaftlichen Umfeld wird die Wiederherstellung einer gewissen Solidarität der GATT-Länder gegenüber «aussen» sein. Diese Solidarität ist nicht nur massgebend für die wirtschaftspolitische Resonanz der handelspolitischen Verlautbarungen. Als Gegengewicht zur beinahe institutionalisierten Gegnerschaft der Vertragsparteien kann diese wiedergefundene Solidarität auch wesentliches zum «inneren» Zusammenhalt der GATT-Institution und so zum besseren Funktionieren des Welthandelssystems beitragen.

Aber auch die Aufgabe, das GATT zu einer reaktions- und kooperationsfähigen, respektive -bereiten Institution zu machen, stösst auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten. So wirkt das herkömmliche Beziehungsmuster dem Aufkommen einer handelspolitischen Solidarität entgegen: einmal lässt sich jahrzehntelang institutionalisiertes gegenseitiges Misstrauen nicht von heute auf morgen überwinden. Besonders Länder, die seit über zwanzig Jahren im Glauben gelassen wurden, ihre Ziele nur über konsequent aufgebaute Gegensätze zu andern Ländern erreichen zu können (z. B. die Entwicklungsländer im Verhältnis zu den Industrieländern), werden nicht ohne weiteres zu einem solidarischen Verhalten finden. Sodann sind die Belange, zu denen sich die GATT-Länder aus gemeinsamer Sicht äussern könnten und sollten, äusserst vielfältig. Neben der den Handel am unmittelbarsten und empfindlichsten treffenden Finanz- und Währungspolitik sind auch andere Gebiete für zum Teil spürbare Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen verantwortlich, so z. B. Arbeitsbedingungen und Arbeitsrecht, Schutz des geistigen Eigentums, bis und mit Umweltschutz. In all diesen Bereichen hätte die Gemeinschaft der Handelsnationen – wenn es sie gäbe – gute Gründe, ihre Anliegen und Anregungen einzubringen. In allen stehen sich aber auch verschiedene Standpunkte und Auffassungen gegenüber, so dass im Endeffekt das gemeinsame handelspolitische Bedürfnis leicht der Summe der themenspezifischen Divergenzen zum Opfer fallen könnte. Hinzu

kommt, dass in den meisten Ländern eine binnenstaatliche Koordination der Standpunkte in den verschiedenen Sparten ebenso fehlt wie auf internationaler Ebene und die einzelnen Ressorts erfahrungsgemäss nur schwer zueinander finden. Herkömmliche Hierarchien verunmöglichen es häufig, den Handelsministerien einen von anderen Ministerien abweichenden Standpunkt einzunehmen und beispielsweise dem Finanzministerium zu widersprechen.

3. Die drei Themengruppen

Teil I der Punta-del-Este-Erklärung zeigt, dass den drei Hauptzielen der Verhandlung drei Themengruppen gegenüberstehen, nämlich:

- Erzeugnisse: Textilien, tropische Produkte, Produkte aus natürlichen Rohstoffen, Landwirtschaft, aber auch Dienstleistungen;
- Massnahmen, Instrumente: Zölle, nichttarifarische Hemmnisse, GATT-Artikel, Subventionen usw.
- Institutionelles: Streitbeilegung, Überwachung, Funktionsweise des GATT.

Auf den ersten Blick scheinen sich die Ziel- und Thementrilogien wechselseitig zu entsprechen: Liberalisierung für Erzeugnisse, Besserung der Regeln betreffend Massnahmen und Einbettung der Handelspolitik in die wirtschaftliche Zusammenarbeit durch institutionelle Vorkehrungen. In Wirklichkeit ist indessen dieser Parallelismus weit weniger eindeutig als vielleicht erwartet.

Kernstück der Verhandlung bilden zweifellos die «Massnahmen».

Bekanntlich waren sie auch schon Thema früherer Verhandlungsrunden: Damals ging es um einen massnahmenweisen Abbau der Handelshindernisse im Sinne des generellen Liberalisierungszieles (Zölle, mengenmässige Beschränkungen aber auch nichttarifarische Massnahmen, wie z. B. das öffentliche Einkaufswesen).

«Massnahmen» als Verhandlungsthema sind also nicht neu. Heute steht aber nicht mehr allein die verbesserte und vertiefte Anwendung der für solche Massnahmen geltenden Regeln (Liberalisierung), sondern - auch - die Verbesserung der Regeln selbst zu Diskussion. Die «Massnahmen» werden also gleichzeitig sowohl - konkret - mit dem Liberalisierungsziel wie auch - generellabstrakt - mit dem Ziel der Systemerneuerung behandelt. Dabei muss streng darauf geachtet werden, dass der eine Ansatz den anderen nicht verdrängt. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die Liberalisierung konkreter Massnahmen nicht als angestrebte Folge und im Sinne neuer genereller Regelungen erfolgt, sondern zu deren Voraussetzung gemacht wird. Damit würde die langfristige und allgemein ausgerichtete Rechtssetzung zum Spielball spezifischer und kurzfristiger Interessen. Die Kohärenz der Regeln ginge zugunsten einer den momentanen Verhältnissen untergeordneten Kasuistik verloren.

Diese Gefahr ist umso reeller als im Gegensatz zu früheren Runden auch einzelne Produktegruppen zu Verhandlungsthemen geworden sind. Es sind dies nicht etwa Bereiche, die sich für eine besonders privilegierte Liberalisierung anbieten. Vielfach handelt es sich im Gegenteil um sogenannte sensible Sektoren, welche in der Praxis den ordentlichen GATT-Regeln noch nicht (z. B. Landwirtschaft) oder nicht mehr (z. B. Textilien) unterstellt sind. Das Verhandlungsziel müsste also darin bestehen, diese Sonderregimes aufzuheben, um dem multilateralen System seine Einheit zurückzugeben. Doch sollten zu diesem Zweck die sektoriellen Probleme in eine grundsätzliche, normative Debatte eingebracht werden können und im gesamten Zusammenhang gelöst werden. Die vorwiegend produktebezogene Behandlung spaltet aber die Diskussion und fördert so die sektorielle Aufsplitterung der Welthandelsordnung.

Schliesslich lässt sich die Beziehung des GATT zur Umwelt nicht auf eine bloss *institutionelle Frage* reduzieren. Umgekehrt umfassen die institutionellen Probleme die interne Funktionsfähigkeit des GATT als Ganzes und bilden letztlich den organisatorischen, verfahrensrechtlichen Aspekt des Handelssystems insgesamt. Insofern müssten also diese Vorkehrungen auf den materiellen Gehalt des Systems aufbauen, um die geeigneten institutionellen Instrumente für seine Umsetzung in die Praxis bereit zu stellen. Indem dieser Aspekt des Systems, obwohl durchaus legitimerweise als eigener Verhandlungsgegenstand ausgesondert wird, entsteht allerdings die Gefahr, dass sein Zusammenhang mit der Substanz, mit den materiellen Regeln also, verloren geht – ja dass institutionelle Regelungen als materielle Lösungen verstanden und angeboten werden. So besteht beispielsweise die Versuchung, das Streitbeilegungsverfahren ohne Rücksicht auf die davon anwendbaren materiellen Rechtssätze zu ordnen. Es könnte also eine Form ohne Inhalt, ein Rechtsweg ohne Recht entstehen. Wo nun aber der Rechtsweg das Recht schlechthin ersetzt, wird lediglich dem uneingeschränkten Kräftemessen ein Austragungsort bereitgehalten, ein Ort, der es erlaubt, das Unrecht, respektive das Fehlen des Rechts, zum Recht zu erheben.

Fassen wir vorläufig zusammen: schon wegen der inhärenten Komplexität ihrer Thematik sind die Verhandlungen schwierig. Jedes einzelne der drei Hauptziele reisst zudem schwer zu überwindende Fronten auf. Nicht selten überlagern und überschneiden sich schliesslich Verhandlungsziele und -themen wechselseitig.

Sind sie deshalb schlecht gewählt? Im Gegenteil: noch selten wurde die Aufgabe einer multilateralen Handelsverhandlung so deutlich und wirklichkeitsnahe erfasst; Umfang, Vielfalt und Komplexität der Verhandlungen kommen dabei jedenfalls klar zum Ausdruck. Auch wenn die Formulierung manche Wünsche offenlassen mag, die Komplexität der Verhandlungen ist ihrem Gegenstand, den Sachverhalten und Bedürfnissen, nicht seiner Darstellung, zuzuschreiben.

4. Die drei Disziplinen

In mancherlei Hinsicht lässt sich die Uruguay-Runde nicht mit den früheren Verhandlungsrunden vergleichen. Denn erstmals seit der Havanna-Konferenz, d. h. seit Gründung des GATT, sollen nicht «nur» Liberalisierungsfortschritte auf dem in den GATT-Satzungen vorgezeichneten Weg und unter Anwendung der darin vorgegebenen Mittel ausgehandelt, sondern die Satzungen selbst erneuert und erweitert werden. Diese Runde erfüllt somit eine besondere Funktion: nicht nur Rechtsanwendung, sondern auch und vor allem Rechtssetzung. Damit wird sie zugleich von der Ebene der spezifischen Handelspolitik auf diejenige der allgemeinen Politik und insbesondere der Ordnungspolitik gehoben.

Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich somit aus der Tatsache, dass sich die Uruguay-Runde mehr als frühere Runden im Schnittpunkt mehrerer «Disziplinen» ansiedelt, nämlich der Wirtschaft, des Rechts und der Politik, wobei sich jede dieser Disziplinen durch eigene, zum Teil unverträgliche Perzeptionen der Probleme und Methoden auszeichnet.

Aus *wirtschaftlicher* Sicht werden konkrete Vorteile (quantifizierbare Gewinne) angestrebt. Die sich daraus ergebenden «Interessen» sind meist spezifisch und zudem kurzfristig, situationsgebunden und von den jeweiligen Umständen geprägt. Im GATT äussern sie sich in Form von oft widersprüchlichen «Partikularinteressen» (z. B. Liberalisierung zugunsten der Ausfuhren, Schutz vor Einfuhren).

In *rechtlicher* Beziehung geht es um Aufstellung und Anwendung von Normen, die Rechte und Verpflichtungen begründen und damit eine Ordnung schaffen. Um als solche zu gelten muss eine Ordnung aber zuverlässig, d. h. allgemein anwendbar und von Dauer sein. Somit ist die rechtliche Betrachtungsweise von Haus aus generell abstrakt und langfristig.

Die ordentliche GATT-Tätigkeit, ebenso wie die bisherigen Verhandlungsrunden, dienten grundsätzlich der Rechtsanwendung im weitesten Sinn: nämlich der Durchsetzung der im Allgemeinen Abkommen verankerten Ordnung und der periodisch ausgehandelten Ergänzungen respektive Intensivierung der bestehenden Rechte und Verpflichtungen in der vorgezeichneten, liberalen Richtung (Beispiel: Austausch neuer, respektive zusätzlicher Zollkonzessionen). Diese rechtsanwendende GATT-Tätigkeit hat mit den Jahren allerdings zu einem gewissen Formalismus geführt. Sinn und Zweck der GATT-Ordnung – ihr Inhalt – traten darob mehr und mehr in den Hintergrund. Gerade sie stehen in der Uruguay-Runde wieder zur Diskussion, insofern diese nicht nur bestehendes Recht anwenden, sondern auch neues Recht setzen soll.

Mit der Rechtsetzung hält nun aber die sonst, wenn immer möglich, von der «normalen» GATT-Tätigkeit ferngehaltene *Politik* Einzug in die Uruguay-Runde. Die Politik hat bekanntlich ein doppeltes Gesicht: einmal ist sie der Ort, wo die für ihre Träger (seien es nun Staaten, Lobbies, Firmen oder gar Einzelne) erheblichen Inhalte festgelegt werden (Willensbildung); sodann beschafft und benützt sie auch die nötigen Mittel, um die gewählten Ziele zu erreichen und die als gültig erklärten Vorstellungen zu verwirklichen. Sie strebt nach Macht (im

weitesten Sinne) und setzt sie ein. Beide Erscheinungsformen der Politik kommen in Verhandlungen wie der Uruguay-Runde zur Geltung. In der multilateralen Willensbildung wird versucht, nationale politische Vorstellungen und Leitbilder mit allen zu Gebote stehenden Mitteln durchzusetzen. Die politische Auseinandersetzung über die Ordnung, deren Zweck insbesondere darin besteht, die Kräfteverhältnisse weitgehend zu neutralisieren, ist dem beinahe unbehinderten Kräftespiel ausgesetzt.

Man möchte unwillkürlich annehmen, diese drei Disziplinen bildeten eine zumindest funktionelle – wenn auch nicht unbedingt ethische – Hierarchie: zuoberst die politisch-konzeptionelle, dann die rechtlich-institutionelle und zuletzt die wirtschaftlich-operationelle Ebene. Doch in Wirklichkeit ist das Verhältnis zwischen Politik, Recht und Wirtschaft nicht vertikal, sondern eher ringförmig und sei es auch nur, weil die Wirtschaft ihrerseits in mannigfaltiger Weise auf die Politik zurückwirkt (Pressure Groups, Lobbies usw.).

Auch die Methoden der drei Disziplinen greifen nicht selten – wenn auch meistens unbemerkt – ineinander über, was sich gelegentlich bedenklich auswirkt. So erklärt sich z. B., dass das rechtliche Gleichgewicht der Rechte und Pflichten (Gleichbehandlung) immer häufiger auch in wirtschaftlicher Hinsicht, d. h. in Form eines Gleichgewichts der Interessen, respektive des wirtschaftlichen Erfolgs (Effekte), verlangt werden kann. Diese Forderung ist indessen gefährlich, weil sie an – immer noch – gültige Grundvorstellungen rührt. In der Tat, Aufgabe des Rechts kann es ebensowenig sein, wirtschaftliche Erfolge zu garantieren wie sie zu verhindern; und wirtschaftlich setzt die erzwungene Gleichmässigkeit der Ergebnisse (nicht nur der Chancen) Markt und Wettbewerb ausser Kraft.

Unter dem Einfluss der Wirtschaft gibt die Politik häufig ihre langfristige Sicht zugunsten kurzfristiger Interessen auf. Diese Tendenz wird durch die Strukturen des politischen Apparates und seine Funktionsformen (z. B. Legislaturperioden, Wahlen) noch verstärkt. So geschieht es immer wieder, dass das internationale, globale Geschehen zum Spielball innenpolitischer Verhältnisse wird.

Um funktionieren zu können, muss die «internationale Ordnung» der zwischenstaatlichen Beziehungen ihren Niederschlag in den nationalen Ordnungen finden. Insofern besteht zweifellos eine enge Wechselwirkung zwischen den nationalen Rechtsordnungen und dem internationalen Regime: beide Sphären müssen aufeinander abgestimmt sein. Ein ordentliches Vorgehen bestünde nun darin, auf internationaler – völkerrechtlicher – Ebene die zwischenstaatlichen Beziehungen zu regeln, womit unwillkürlich, wenn auch indirekt, über den Weg der nationalen Anpassung auf die einzelstaatlichen Ordnungen eingewirkt wird. Nun besteht aber eine deutliche Tendenz, direkt in die nationalen Regimes einzugreifen, sie also ganz oder teilweise zu harmonisieren, um so das internationale Regime indirekt als Summe der harmonisierten nationalen Ordnungen zu verwirklichen. Damit wird unmittelbar in die nationale Politik eingegriffen, deren Verkörperung die nationale Ordnung ja schliesslich darstellt. Diese Tendenz stellt eindeutig einen Übergriff der Politik, insbesondere

der Machtpolitik auf die (völker-)rechtlichen Methoden dar. Denn als Muster für die Harmonisierung werden meistens Regelungen angeboten, die sich lediglich durch ihre Herkunft aus einem vorrangigen Land als Vorbild qualifizieren. Das Vorgehen wird zwar gerne als «praktisch» hingestellt (Ausrichtung auf bestehende und «bewährte» Lösungen), ist aber in Wirklichkeit höchst fragwürdig: nicht nur weckt es unnötigen politischen Widerstand gegen die Problembewältigung an sich, da es die Eigenständigkeit der Partner übergeht, es ist auch sachlich widersinnig, indem es unter Verkennung der oft sehr unterschiedlichen Voraussetzungen für die einzelnen Partner (z. B. Produktionsbedingungen, Struktur und Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft) auf eine unpraktikable Einheitspolitik abzielt.

Diese knappen Feststellungen müssen genügen, um darzustellen, wie die drei genannten Disziplinen einander zu überlagern vermögen, d. h. wie die Politik auf das Recht, das Recht auf die Wirtschaft und die Wirtschaft wiederum auf die Politik nicht nur legitimerweise inhaltlich-funktionell, sondern auch methodisch übergreifen.

5. Schlussfolgerungen – eine neue Politik?

Obiger Versuch, die wesentlichen Elemente der Verhandlungsziele und -themen der Uruguay-Runde sowie die in solchen Verhandlungen massgebenden Disziplinen zu identifizieren und gleichzeitig ihre gegenseitigen Beziehungen und Überschneidungen aufzuzeigen, erhebt selbstverständlich keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit. Er bezweckt lediglich auf die sachliche und methodische Vielschichtigkeit derartiger Verhandlungen aufmerksam zu machen – dies allerdings mit Nachdruck, denn sie wird ob der Beschäftigung mit konkreten Vorstössen, die jedoch eigentlich nur die Spitze des Eisbergs bilden, allzuoft übersehen. Welche Konsequenzen lassen sich nun aber aus diesen Feststellungen ziehen?

- Komplexität und Vielschichtigkeit der Uruguay-Runde sind unabänderliche Tatsache. Doch wäre es falsch, deshalb vor der Aufgabe zurückzuschrecken oder gar zu resignieren. Ebenso wenig sollte man sich von der Komplexität der Probleme blenden und nur komplexe Ergebnisse gelten lassen. Auch noch so komplizierte Rechnungen haben nämlich gelegentlich verblüffend einfache Lösungen. Viele Lösungen sind also nur deshalb umständlich, weil die Probleme nicht wirklich bewältigt wurden.

- Neuartige Probleme lassen sich allerdings nicht immer – nur – mit herkömmlichen Methoden und Instrumenten lösen, deren missbräuchliche Anwendung zum Teil sogar mitgeholfen hat, die Probleme entstehen zu lassen. Es bedarf auf allen Ebenen einer Bereitschaft, sowohl neue Instrumente auszuarbeiten und einzusetzen, wie auch Vertrautes anzupassen oder gar aufzuge-

ben. Die immer mit gewissen Risiken verbundene Innovation stellt nun allerdings eine echte Herausforderung dar, besonders für Politik und Verwaltungen.

Die Verhandlungsvorgänge sind nur wirklich verständlich, wenn ihre Wurzel respektive ihre wirtschaftliche, rechtliche oder politische Natur erkannt werden. Allein diese Erkenntnis erlaubt auch eine angemessene Reaktion. Die «Disziplinen» Wirtschaft, Recht und Politik müssen also gerade in Verhandlungen wie der Uruguay-Runde immer wieder möglichst bewusst auseinander gehalten werden. Dies ist allerdings nicht immer leicht, da die Logik von Wirtschaft und Politik meist derart weit auseinander liegende und heterogene Faktoren einbezieht, dass sie oft nicht mehr als solche zu erkennen ist. Um so wichtiger ist daher ein möglich rationeller Umgang mit wirtschaftlich und politisch motivierten Anliegen, vor allem wenn diese in rechtliche Normen umgesetzt werden sollen.

Gleichzeitig sollten die Vorstösse und ihre Elemente auch nach ihrer Natur klar aufeinander abgestimmt und zueinander in Beziehung gebracht werden. Damit lassen sich «artfremde» Lösungen vermeiden, die auf unter Umständen folgenschweren Konfusionen beruhen. So genügt es nicht, ein politisches Ziel zu vereinbaren. Erst die Umsetzung in geeignete vertragliche Normen macht es auch verbindlich und durchsetzbar. Mit anderen Worten: wer in einem Vertragswerk wie dem GATT die wirtschaftlichen und politischen Ziele will, muss auch die rechtlichen Mittel wollen. Umgekehrt stehen Mittel allein noch nicht eindeutig für Ziele. Für sich allein genommen sind Ziele und Mittel deshalb entweder wertlos oder - weil oft auch wertfrei - sogar gefährlich. Es muss also darauf geachtet werden, dass jeweils zugleich Ziel und Mittel vorhanden und bekannt sind, denn keines kann das andere gültig ersetzen. Nur in Verbindung miteinander definieren sie sich wechselseitig, messen und sichern sich gegenseitig ab. Gerade Länder wie die Schweiz, für die ein funktionsfähiges multilaterales System lebenswichtig ist, sollten in dieser Hinsicht besonders hellhörig sein und konsequent auf eine «Disziplinierung» der Verhandlungen und ihre Ergebnisse im obigen Sinne hinwirken.

In früheren Verhandlungen spielte die Schweiz häufig eine wichtige Vermittlerrolle. In diesen Runden stand jeweils das gemeinsame Ziel - die Liberalisierung, d. h. der zu erreichende neue Zustand - grundsätzlich unbestritten fest. Die Vermittlung beschränkte sich somit auf den dazu nötigen Vorgang. In der Uruguay-Runde besteht dagegen das Ziel eigentlich nur gerade aus besagtem Vorgang (Verbesserung des Systems). Über den zu erreichenden Zustand bestehen dagegen keine oder nur sehr widersprüchliche Vorstellungen. Jedes Land muss also vorerst seine Ziele selbst bestimmen und vertreten. Unter diesen Umständen hat sich somit auch die Funktion der Vermittlung gewandelt: vermitteln heisst heute in seinen Vorstellungen auch die Standpunkte der Partner möglichst objektiv mitzuberücksichtigen und deutlich erkenn-

bar am Gesamtinteresse zu orientieren. Vermitteln kann also nur, wer darauf verzichtet, seinen eigenen «Sonderfall» auszuspielen. Jedes Land empfindet sich nämlich als Sonderfall. Wo nun aber Sonderfälle berücksichtigt werden müssen, sind es mit Sicherheit in erster Linie diejenigen der «wichtigsten», d. h. der mächtigsten Länder, die sich durchsetzen, indem sie gar zu Regeln erhoben werden. Um dies zu vermeiden, sollten sich daher gerade kleine Länder glaubhaft für das Gesamtwohl einsetzen. Die Politik eines Landes wie der Schweiz sollte also darin bestehen, ein zuverlässiges, für alle gültiges und von allen anwendbares mutlilaterales System zu fordern und zwar selbst, wenn es inhaltlich aus nationaler Sicht nur das zweitbeste wäre. Globale Effizienz und Praktikabilität müssen den Vorrang gegenüber überhöhten Einzelambitionen haben.

- Zu diesem Zweck muss zunächst einmal die Bedeutung eines funktionsfähigen Welthandelssystems für die Gesamtheit der Partner betont werden. Sie besteht hauptsächlich darin, dass das System Konflikte vermeidet oder gegebenenfalls zu lösen erlaubt. Damit trägt es zum Gedeihen des internationalen Handels und der Weltwirtschaft als eines Ganzen bei. Das heute erreichte und irreversible Mass der wirtschaftlichen Interdependenz hat zur Folge, dass Weltwirtschaft und internationaler Handel nicht mehr allein die Summe der nationalen Wirtschaften darstellen, sondern immer mehr deren eigentliche Voraussetzung.

- Sodann muss auch immer wieder die Notwendigkeit des Systems für jedes einzelne Land verständlich gemacht werden. Für die schwächeren Länder ergibt sie sich zwar von selbst, insofern das multilaterale System deren sachliche Gleichbehandlung gewährleistet, und die Kräfteverhältnisse neutralisiert. Was bringt aber eine solche Ordnung den grossen Ländern, deren Macht es zu untergraben scheint? Zunächst ist diesbezüglich festzuhalten, dass das System des offenen Welthandels die auf echte Wettbewerbsfähigkeit beruhende wirtschaftliche Macht in keiner Weise behindert, sondern im Gegenteil erst richtig zum Tragen bringt. Das System behindert also höchstens die politische Macht, deren Einsatz aber nur dort nötig wird, wo die Wettbewerbsfähigkeit fehlt, d. h. wo das mächtige Land wirtschaftlich schwach ist. Dann ist aber gerade der schwache Partner besonders auf ein System angewiesen, das ihn vor ungerechtfertigten Übergriffen schützt. Überdies braucht die Wirtschaft auch des stärksten Landes stabile Rahmenbedingungen. Diese können nicht mit politischen Machtmitteln dauerhaft erzwungen werden. Im Gegenteil, der Einsatz von Macht destabilisiert und schadet somit auch der Wirtschaft des mächtigen Landes. Für stabile und voraussehbare Rahmenbedingungen ist also letztlich auch die Wirtschaft eines noch so mächtigen Landes auf ein zuverlässig funktionierendes multilaterales System angewiesen.

- Um das multilaterale System erfolgreich zu «rechtfertigen» und bei dessen inhaltlicher sowie technischer Ausgestaltung gehört zu werden, muss ein

schwaches Land allerdings selbst glaubhaft sein. Dazu muss es die Grundvorstellungen, die das System im Gesamtinteresse verkörpern soll, auch in seiner eigenen Politik verwirklichen und sie nicht wegen momentanen oder sektoriellen Partikularinteressen in den Wind schlagen. So müssten z. B. die liberale Schweiz in der Lage sein, ihr Schutzbedürfnis im Agrarbereich zwar nicht völlig aufzugeben, aber dennoch für Dritte nachvollziehbar zu begründen. Auch ihre regionalen - europäischen - Interessen sollte die Schweiz systematisch nicht als Ausnahme, sondern als Anwendungsfall ihrer Weltoffenheit darstellen. Denn, wie schon in der Kennedy-Runde, werden wir den endgültigen Zugang zu Europa auch inskünftig wohl nur über die Welt finden; selbst der Freihandel mit den Europäischen Gemeinschaften ist ja bekanntlich über einen Umweg - die EFTA - erreicht worden.

Die Erfolgsaussichten der Schweiz in der Uruguay-Runde hängen also davon ab, ob wir einerseits fähig sind, deren Elemente luzid zu analysieren, sodann zu einer zweckmässigen Synthese zusammenzufügen und ob wir, andererseits, die Weitsicht für eine widerspruchslose, kohärente Politik auf nationaler, regional-europäischer und weltweiter Ebene aufbringen. Diese Kohärenz würde nicht nur, nach aussen, die Wirkung der schweizerischen Beteiligung an einer Verhandlung mit historischen Dimensionen erhöhen, sondern auch intern das nötige Engagement für eine klare politische Haltung stärken.