Zwischen Abgrenzung und Kooperation

Die Rechtsnatur der WTO und ihr Verhältnis zum UN-System

SABINE VON SCHORLEMER

Die im ›Centre William Rappard‹ in Genf in hervorragender Lage am Genfer See ansässige Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) stellt seit dem 1. Januar 1995 die weltweite Handelskooperation erstmals auch in institutioneller Hinsicht auf eine solide rechtliche Grundlage. Sie ist zu einem der einflußreichsten Akteure der wirtschaftlichen Globalisierung geworden. Zur Zeit der Gründung der WTO Mitte der neunziger Jahre wurde in der Völkerrechtslehre verschiedentlich die Frage aufgeworfen, ob und gegebenenfalls wie sich die neue Organisation in das System der Vereinten Nationen einfüge[1]. Vor diesem Hintergrund ist es von Interesse, welches die aktuellen Beziehungen zwischen den UN und der WTO sind. Eine Antwort darauf macht zum einen eine kurze Betrachtung der GATT/WTO-Entwicklungsgeschichte, zweitens eine Untersuchung der rechtlichen Grundlagen der Beziehungen zwischen Vereinten Nationen und WTO sowie schließlich eine Analyse der seit 1995 geübten Praxis erforderlich.

1. Entwicklungsgeschichte

Die in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg geplante, auf Kapitel VII der Charta von Havanna aus dem Jahre 1948[2] fußende ›Internationale Handelsorganisation (International Trade Organization, ITO), war an den Realitäten des Ratifizierungsprozesses im US-Kongreß gescheitert. Dieser Umstand war ursächlich dafür, daß seit Anfang 1948 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) – seinerseits im wesentlichen deckungsgleich mit dem mit ›Handelspolitik‹ überschriebenen Kap. IV der Havanna-Charta – auf vorläufiger Basis angewandt wurde. Seine Rechtsgrundlage war das Protokoll über die vorläufige Anwendung[3]; formell trat das GATT nie in Kraft.

Diese ›Interims-Lösung‹ war über Jahrzehnte hinweg das einzige universell geltende und verbindliche Regelwerk auf dem Gebiet des Welthandels. Dennoch vermochte das GATT nie den umfassenden Geltungsanspruch der ITO einzulösen. Letzterer waren weitreichende regulative Befugnisse, etwa im Bereich des Rohstoffhandels oder bei Marktverzerrungen, zuerkannt worden[4].

Hinzu kam, daß das GATT auch in institutioneller Hinsicht hinter der ITO zurückblieb. Reflektierte die ITO mit der geplanten Konferenz (Art. 74ff. der Havanna-Charta), dem Exekutivrat (Art. 78ff.) und dem Sekretariat samt Generaldirektor (Art. 84ff.) das typische Vollbild einer Internationalen Organisation, so beruhten mit Ausnahme der als Hauptorgan konzipierten (und in den offiziellen Texten stets in Versalien geschriebenen) VERTRAGSPARTEIEN alle übrigen GATT-Organe lediglich auf sekundärrechtlichen Beschlüssen der Vertragsparteien. Hinsichtlich der Struktur des GATT-Sekretariats ergab sich zudem die Besonderheit, daß die auf der Konferenz von Havanna ins Leben gerufene Interimskommission (Interim Commission of the International Trade Organization, ICITO) als das Sekretariat und der Exekutivsekretär der ICITO als der Generaldirektor des GATT fungierte[5].

Die komplexe rechtliche Situation, aber auch die fehlende rechtliche Absicherung der Struktur des GATT-Sekretariats wurde zunehmend als unbefriedigend empfunden. So kam es im Verlauf der Uruguay-Runde multilateraler Handelsverhandlungen 1990 zu einer Initiative Kanadas zur Errichtung einer multilateralen Handelsorganisation – ein Vorschlag, der von der Europäischen Gemeinschaft aufgegriffen wurde und schließlich am 15. April 1994 in die Annahme des ›Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation‹[6] durch insgesamt 104 Staaten mündete.

Zu den wichtigsten WTO-eigenen Organen rechnen die mindestens alle zwei Jahre zusammentretende Ministerkonferenz, der Allgemeine Rat, das Streitbeilegungsgremium, das Organ für die Überprüfung der Handelspolitiken sowie das unter der Leitung des (von der Ministerkonferenz berufenen) Generaldirektors stehende Sekretariat. Damit entstand die besondere Situation, daß die seit der frühen Nachkriegszeit bestehende Welthandelsordnung erst knapp ein halbes Jahrhundert später – mit der Gründung der WTO 1994/95 – auch in institutioneller Hinsicht vollwertig ausgestaltet wurde.

2. Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen UN und WTO

Bei der Beurteilung der Frage, welches die rechtlichen Grundlagen für die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der WTO sind, fällt zunächst einmal auf, daß die Verfasser des WTO-Übereinkommens sich in dieser Frage zurückhielten. Anders als das ITO-Statut von 1948, das die ITO als Sonderorganisation im System der Vereinten Nationen plante (vgl. Art. 86 des ITO-Statuts), schweigt das WTO-Übereinkommen zu der Frage, welcher Art die Beziehungen zwischen der WTO und den UN sein sollen. Art. V des WTO-Übereinkommens spricht lediglich davon, daß der Allgemeine Rat »geeignete Vorkehrungen zur wirksamen Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen« treffen solle, deren Aufgaben mit denen der WTO in Zusammenhang stehen.

Bei der Gründung der WTO wurde somit offengelassen, welchen Platz die WTO im Verband der Vereinten Nationen einnehmen würde. Die WTO war potentiell eine Sonderorganisation und somit auch ein mögliches Mitglied des UN-Systems. In dem Eintrag zum Welthandelsrecht im ›Lexikon der Vereinten Nationen‹ findet sich die Einschätzung, die WTO fungiere »als Sonderorganisation der UN«[7]. Verschiedene, auch aktuelle Organigramme[8] legen die Annahme nahe, daß es sich bei der WTO um eine autonome Organisation innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen handele.

Sonderorganisationen können nach herrschender Lehre nur echte zwischenstaatliche Organisationen mit eigenen Organen und eigenen Aufgaben werden, die der Verwirklichung der in Art. 55 der Charta der Vereinten Nationen genannten Ziele der internationalen Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich dienen. Nicht ausreichend ist das Vorliegen eines die materiellen Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten statuierenden völkerrechtlichen Vertrags in Kombination mit periodisch anberaumten Konferenzen, wie etwa im Falle des GATT.

Dies führte dazu, daß das GATT formell auch nie den Status einer Sonderorganisation erhielt, obwohl es, wie bereits erwähnt, faktisch an die Stelle der ITO trat, die ihrerseits als Sonderorganisation geplant gewesen war. Dies hinderte das GATT allerdings nicht daran, auf der Basis von 1952 zwischen dem Sekretariat der ICITO und den Vereinten Nationen ausgehandelten Vereinbarungen über die konkrete Zusammenarbeit (de facto working arrangements) unter anderem an den Treffen des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC) und des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) teilzunehmen und auch seinerseits Abkommen mit UN-Sonderorganisatio-

nen zu schließen. Das GATT wurde daher UN-intern de facto wie eine Sonderorganisation behandelt[9].

Voraussetzung dafür, daß nunmehr die WTO als eine UN-Sonderorganisation anzusehen wäre, wäre zum einen, daß es sich bei ihr um eine echte zwischenstaatliche Organisation handelt. Dies ist im Gegensatz zur GATT-Struktur[10] ohne weiteres zu bejahen. Wie Art. VIII:1 des WTO-Übereinkommens klarstellt, besitzt die WTO eine eigene Rechtspersönlichkeit, und ihre Mitglieder räumen ihr diejenige funktionelle Rechtsfähigkeit ein, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt. Im 1995 geschlossenen Amtssitzabkommen mit der Schweiz wird die WTO als zwischenstaatliche Organisation (intergovernmental organization) mit eigener Rechtspersönlichkeit anerkannt[11].

Zum anderen müßte die WTO ihrerseits gemäß Art. 57 Abs. 2 der UN-Charta »in Beziehung« zu den Vereinten Nationen gebracht worden sein. Der ECOSOC kann gemäß Art. 63 Abs. 1 der Charta mit Organisationen, die auf Gebieten tätig sind, die sich mit seinen Tätigkeiten decken, Abkommen schließen, in denen die Verbindung zu den Vereinten Nationen geregelt wird. Typisch für solche Abkommen sind gegenseitige Einladungspflichten, Konsultationsverpflichtungen, die Tagesordnung betreffende Vorschlagsrechte und Zusammenarbeit in Verwaltungs-, Personal- und Haushaltsfragen. Falls eine Organisation ein solches von der Generalversammlung genehmigtes Beziehungsabkommen mit dem ECOSOC (relationship agreement) abgeschlossen hat und damit als Fachorganisation auf ihrem spezifischen Gebiet anerkannt ist, wird sie als Sonderorganisation der Vereinten Nationen bezeichnet.

Art. 57 der Charta sieht die Aufnahme von Beziehungen vor, läßt aber offen, ob eine Pflicht der Vereinten Nationen zur Aufnahme dieser Beziehungen besteht[12]. Sicher ist allerdings, daß es dazu der Zustimmung der internationalen Organisation, hier also der WTO, bedarf. Bereits im Vorfeld der WTO-Gründung erging eine förmliche Einladung des UN-Generalsekretärs zum Abschluß eines Abkommens über die Beziehungen zu den Vereinten Nationen[13]. Der Vorbereitungsausschuß der WTO (WTO Preparatory Committee[14]) machte jedoch deutlich, daß man lediglich Arbeits- und Kooperationsbeziehungen mit den Vereinten Nationen befürworte, nicht aber den formellen Status einer Sonderorganisation anstrebe. Wörtlich hieß es:

> »Der Vorbereitungsausschuß sah keine Grundlage für förmliche konstitutionelle Bindungen zwischen der WTO und den Vereinten Nationen, obwohl die Notwendigkeit einer Herstellung von kooperativen Bindungen zwischen den beiden Organisationen unterstrichen wurde; der letztgenannte Punkt könnte von der WTO aufgenommen werden ...«[15]

Wenngleich keine Anzeichen dafür gegeben sind, daß die Vereinten Nationen die Aufnahme solcher Verhandlungen verweigert hätten, sucht man ein solches Beziehungsabkommen mit der WTO vergeblich.

Als Hinweis auf eine mitgliedschaftliche Stellung der WTO im UN-System könnte man allenfalls den Hinweis in Art. VIII Abs. 4 des WTO-Übereinkommens von 1994 werten. Danach sollen die der WTO, ihren Bediensteten und den Vertretern ihrer Mitglieder von einem Mitglied einzuräumenden Vorrechte und Immunitäten jenen entsprechen, die »in dem am 21. November 1947 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen vorgesehen sind«. Den allgemeinen Bestimmungen dieses Abkommens[16] zufolge genießen Sonderorganisationen Befreiung von der Gerichtsbarkeit, ihre Räumlichkeiten und Archive sind unverletzlich, und sie sind von direkten Steuern befreit. Die Vertreter der Mitgliedstaaten bei den Sonderorganisationen genießen die gleichen Vorrechte und Befreiungen wie ausländische Konsuln. Der Hinweis auf dieses Abkommen im WTO-Primärrecht verdeutlicht, daß man seitens der WTO den im Abkommen von 1947 vorgegebenen Rechtsstandard, der üblicherweise für Sonderorganisationen gilt, im wesentlichen als adäquat ansieht. Eine irgendwie geartete Anbindung an das UN-System läßt sich hieraus allerdings nicht entnehmen.

Die WTO ist im Ergebnis – im Gegensatz zu IMF und Weltbank – *keine* UN-Sonderorganisation[17]. Seitens des Allgemeinen Rates der WTO wurde wiederholt hervorgehoben, sie sei eine »außerhalb des Systems der Vereinten Nationen gegründete Organisation sui generis«[18]. Es handelt sich nach dem Willen der WTO-Mitglieder um eine »Beziehung unter Gleichen«[19]. Da die WTO nicht Teil des UN-Systems ist, wurde die Aushandlung eines von den Vereinten Nationen unabhängigen Amtssitzabkommens zwischen der Organisation und der Schweiz erforderlich, in dem die Schweiz als Sitzstaat der WTO und ihren Mitgliedern in deren Beziehung zur WTO Rechte und Freiheiten zubilligt[20]. Und weil die WTO sich als von den UN unabhängige Organisation konstituierte, wurde auch ein WTO-eigenes Akkreditierungsverfahren für Ständige Vertreter bei der Organisation notwendig[21].

Interessanterweise ist man nicht den von der Weltbankgruppe und dem IMF gewählten Weg gegangen. Diese haben zwar Beziehungsabkommen geschlossen, sich aber zugleich gegenüber dem UN-System abgegrenzt und in Art. 1 der Beziehungsabkommen jeweils ihren Willen zum Ausdruck gebracht, ihre Unabhängigkeit zu wahren. Diese Ja-aber-Position wäre theoretisch auch für die WTO denkbar gewesen, wurde aber nicht realisiert.

Damit stellt sich die Ausgangsfrage erneut: Welches sind in Ermangelung eines Beziehungsabkommens die aktuellen rechtlichen Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der WTO, welche »Vorkehrungen zur wirksamen Zusammenarbeit« im Sinne von Art. V des WTO-Übereinkommens hat der Allgemeine Rat in den letzten Jahren getroffen?

Aus der Praxis könnten sich Hinweise darauf ergeben, daß trotz eines fehlenden förmlichen Beziehungsabkommens das Verhältnis zwischen WTO und UN ähnlich oder gar analog zu dem ehemals zwischen UN und GATT herrschenden Verhältnis ausgestaltet wurde.

3. Die Praxis seit 1995

Art. VI:1 und XVI:2 des WTO-Übereinkommens hatten vorgesehen, daß das Sekretariat des GATT 1947 zum Sekretariat der WTO werden solle[22]. Um einen reibungslosen Übergang auf die WTO sicherzustellen und Doppelarbeit zu vermeiden, wurde vom Vorbereitungsausschuß eine Überleitungs-Vereinbarung (Transfer Agreement) zwischen dem GATT 1947, der ICITO und der WTO ausgehandelt und im Dezember 1994 den Vertragsparteien des GATT und dem ICITO-Sekretariat zur Annahme vorgelegt[23]. Diese bestimmte, daß mit Inkrafttreten des WTO-Übereinkommens alle Guthaben und Verbindlichkeiten, ausgenommen Personalverträge, sowie Dokumente des GATT und der ICITO auf die WTO übergehen sollten. Die ICITO sollte in der Übergangsphase bis zur Ausarbeitung eines neuen Personalstatuts und der Ernennung der WTO-Bediensteten die Aufgaben des WTO-Sekretariats wahrnehmen und dann aufgelöst werden.

Nachdem der WTO-Vorbereitungsausschuß, wie bereits ausgeführt, keinen Grund für eine institutionelle Anbindung der WTO an die UN gesehen, Kooperationsbeziehungen jedoch befürwortetet hatte, erwog der Allgemeine Rat vor dem Hintergrund der Resolution 49/97 der UN-Generalversammlung zur »Stärkung der internationalen Organisationen auf dem Gebiet des multilateralen Handels« vom 19. Dezember 1994 die Schaffung von Vereinbarungen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen der WTO und den Vereinten Nationen. Das WTO-Sekretariat wurde gebeten, mit den UN eine umfassende Vereinbarung (global arrangement) auszuarbeiten, die im we-

sentlichen auf derselben Beziehung beruhen sollte, welche in der Vergangenheit zwischen GATT und UN bestanden hatte[24].

Ergebnis dieser Bemühungen war ein Briefwechsel vom 29. September 1995 zwischen dem UN-Sekretariat (vertreten durch den damaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali) und dem WTO-Sekretariat (vertreten durch den damaligen WTO-Generaldirektor Renato Ruggiero). In diesen beiden inhaltsgleichen Briefen wurde hervorgehoben, daß ein flexibler Rahmen für die gemeinsame Zusammenarbeit angestrebt werde, der künftiger Überprüfung und Anpassung offenstehe[25]. Des weiteren entschied man, das für die Kooperation zwischen GATT und UN ehemals entscheidende Dokument der Vereinten Nationen von 1976[26] auch weiterhin als die geeignete Basis für die künftigen Beziehungen zwischen UN und WTO anzusehen.

Danach wird regelmäßig ein Informations- und Dokumentenaustausch stattfinden. Dem Prinzip der reziproken Vertretung folgend ist eine Teilnahme an den Zusammenkünften der jeweils anderen Seite vorgesehen: der UN-Generalsekretär oder sein Vertreter wird zu allen Tagungen der WTO, der WTO-Generaldirektor oder sein Vertreter zu jenen der Generalversammlung und der Ausschüsse des ECOSOC eingeladen. Darüber hinaus nimmt die WTO auch an der Arbeit des ACC und seiner Nebenorgane teil. Zwischen den Sekretariaten der WTO und der UN wird weiterhin eine »enge Arbeitsbeziehung« bestehen, die auch statistische Dienste und einige Verwaltungsangelegenheiten umfaßt[27].

Der Einräumung eines Beobachterstatus für einige UN-Organisationen bei der WTO wurde Priorität eingeräumt. Bereits im Dezember 1994 wurde empfohlen, Vertreter der Vereinten Nationen, der UNCTAD, des IMF und der Weltbank als Beobachter zum ersten Treffen des Allgemeinen Rates einzuladen[28]. Da in der WTO-Gründungsphase noch keine Kriterien für die Erlangung eines Beobachterstatus festgelegt waren, billigten die Delegierten Ad-hoc-Vereinbarungen außer für die UN selbst auch unter anderem für die UNCTAD, den IMF, die Weltbank, die FAO und die WIPO, um deren Mitwirkung in der WTO sicherzustellen[29].

Regel 10 der schließlich am 25. Juli 1996 angenommenen Geschäftsordnung[30] sieht vor, daß internationale zwischenstaatliche Organisationen WTO-Tagungen auf Einladung des Allgemeinen Rates und in Übereinstimmung mit den entsprechenden WTO-Richtlinien[31] als Beobachter beiwohnen können. Voraussetzung für die Gewährung eines Beobachterstatus, über den von jedem WTO-Organ auf der Grundlage eines schriftlichen Ersuchens gesondert zu entscheiden ist, ist allerdings, daß der Bewerber über »Kompetenz und unmittelbare Interessen auf dem Gebiet der Handelspolitik« verfügt, oder daß er sich im Sinne von Art. V des WTO-Übereinkommens mit Angelegenheiten befaßt, die mit denen der WTO in Zusammenhang stehen. Daß diese Bestimmungen in der WTO-Praxis nicht eng ausgelegt werden, zeigte indes die Einräumung eines Beobachterstatus im Allgemeinen Rat und in der Ministerkonferenz an den Heiligen Stuhl im Jahre 1997[32].

Mit der WIPO wurden im Zuge eines Arbeitsprogramms Beziehungen der engen Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung angestrebt; mit der Aufnahme der Tätigkeit des für Fragen des geistigen Eigentums zuständigen TRIPS-Rates wurde die WIPO zu den Tagungen dieses Organs als Beobachter eingeladen[33].

Die Tätigkeit des auf der Grundlage eines GATT-Beschlusses vom 9. März 1964 gegründeten, seit 1968 zusammen mit der UNCTAD geführten Internationalen Handelszentrums (International Trade Centre, ITC)[34] wurde ebenfalls zum Teil des ›global arrangement‹ zwischen UN und WTO. In dem Briefwechsel vom 29. September 1995, der, wie bereits erwähnt, die Grundlage der Kooperation zwischen Vereinten Nationen und WTO darstellt, empfahl man die Beibehaltung des ITC »vorbehaltlich der vom Allgemeinen Rat der Welthandelsorganisation geforderten Überprüfung der haushaltsmäßigen Vorkehrungen«[35]. Außerdem wollten die WTO-Mitgliedstaaten ihre Interessen in dem ITC-Arbeitsprogramm besser verwirklicht sehen[36].

In bezug auf die Zusammenarbeit mit der Weltbankgruppe und dem IMF vertiefte die WTO bereits bestehende Beziehungen, indem sie eigene Kooperationsabkommen traf, die auch neue Gebiete wie Zahlungsbilanzen und Dienstleistungen einschlossen. Die WTO strebt also mit diesen innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen befindlichen, aber eigenständigen Einrichtungen des internationalen Währungs- und Finanzbereichs eine verstärkte Zusammenarbeit an.

Sowohl das auf der Ministerkonferenz in Singapur 1996 unterzeichnete Kooperationsabkommen mit dem IMF[37] als auch das im April des darauffolgenden Jahres unterzeichnete Abkommen mit der Weltbank[38] sieht gegenseitige Konsultations- und Informationsverpflichtungen, Teilnahme an bestimmten Sitzungen und technische Zusammenarbeit vor. Beide Kooperationsabkommen enthalten eine in der Folge für Konflikte mit den WTO-Mitgliedstaaten sorgende Bestimmung[39], die den Direktoren zum Zwecke der Umsetzung des Abkommens die weitgefaßte Befugnis einräumt, »solche Vereinbarungen zu treffen, die sie für angemessen halten«. Die WTO-Mitgliedstaaten hatten wiederholt bemängelt, daß es bei den vom WTO-Generaldirektor getroffenen Implementierungsvereinbarungen an Konsultationen und somit an Kohärenz in bezug auf die nationale Ebene fehle[40].

Zu den genannten Kooperationsübereinkommen gab es außerdem Begleitbriefe des damaligen Geschäftsführenden Direktors des IMF, Michel Camdessus, und des Präsidenten der Weltbank, James D. Wolfensohn[41]. Darin teilten diese dem WTO-Generaldirektor mit, daß er künftig regelmäßig als Beobachter zu den Jahrestagungen wie auch zu anderen Zusammenkünften (restricted sessions) eingeladen werde, im letztgenannten Fall unter der Voraussetzung, daß Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse behandelt werden. Damit treten hinsichtlich der Beobachterrechte die Kooperationsabkommen der Bretton-Woods-Institutionen mit der WTO an die Stelle der oben erwähnten allgemeinen Richtlinien für die Beobachter.

In einigen Fällen wich die WTO stärker von den früher zwischen dem GATT und den Vereinten Nationen üblichen Beziehungen ab. Dies betraf insbesondere das gemeinsame Dienstrechts- und Besoldungssystem der UN. Anders als das GATT, das dem Gemeinsamen Pensionsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Joint Staff Pension Fund, UNJSPF)[42] seit 1957 angehörte, entschloß sich die WTO, dem UN-Pensionswesen den Rücken zu kehren. Dies mag als Indiz für die Distanz der WTO zum UN-System gewertet werden. Der 1949 eingerichtete UNJSPF ermöglicht es auf der Grundlage eines komplexen Systems, Leistungsansprüche in Fällen wie der Pensionierung, Arbeitsunfähigkeit oder Tod zu befriedigen. Auf Grund einer im Juni 1957 abgeschlossenen Übereinkunft zwischen dem ICITO/GATT-Exekutivsekretär und dem UN-Generalsekretär wurde ICITO/GATT Mitglied im UNJSPF[43]. Die Organisation akzeptierte in diesem Zusammenhang die Anwendung der Regeln des UN-Pensionsfonds sowohl auf sich selbst als auch auf ihre Mitarbeiter.

Die WTO brach mit dieser Tradition. Eine Umfrage hatte 1998 ergeben, daß 62 vH der Bediensteten des ICITO/GATT ein anderes Pensionssystem befürworteten[44]. Zum ersten Mal in der Geschichte des Pensionsfonds bereitete eine teilnehmende Organisation ihr Ausscheiden vor. Auch das arbeitsrechtliche Verhältnis wurde neu gestaltet. Mit Beschluß des Allgemeinen Rates der WTO vom 7. Februar 1997 wurde eine Arbeitsgruppe zu den Beschäftigungsbedingungen der Bediensteten des WTO-Sekretariats eingesetzt[45], die dann der WTO Unabhängigkeit bei Vergütung und Personalwesen empfahl.

Nach langwierigen Vorarbeiten beschloß der Allgemeine Rat zu-

sammen mit dem ICITO-Exekutivausschuß schließlich am 16. Oktober 1998 sowohl ein neues WTO-Personalstatut samt zugehörigen Bestimmungen als auch ein eigenes WTO-Pensionssystem mit dazu gehörendem Regelwerk[46]. Zum selben Zeitpunkt wurde der WTO-Generaldirektor ermächtigt, den UN-Pensionsfonds darüber zu informieren, daß die ICITO ihre Mitgliedschaft zum 31. Dezember 1998 zu beenden wünsche. Nachdem die notwendigen Transferregelungen[47] zwischen WTO und dem UNJSPF zustande gekommen waren, konnte schließlich das WTO-Sekretariat mit Wirkung vom 1. Januar 1999 offiziell gegründet werden.

Eine weitere, wenngleich lockere Verbindung der WTO zum UN-System ist darin zu sehen, daß das Verwaltungsgericht der ILO, das für die Einrichtungen des UN-Systems Verantwortung im Hinblick auf arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen übernommen hat, eine Zuständigkeit auch für Streitigkeiten zwischen der WTO und ihren Mitarbeitern besitzt[48].

4. Fazit

Rechtlich gesehen steht die WTO außerhalb der Vereinten Nationen – »outside«, wie es einige WTO-Dokumente immer wieder betonen und wie es auch der Linie der WTO-Führung entspricht. Die vielfältigen Kooperationsstrukturen mit den UN, die sich in der Praxis der letzten Jahre herausgebildet haben, könnten indes dafür sprechen, daß die WTO faktisch nicht länger außerhalb, sondern eher am äußersten Rand des UN-Systems zu positionieren ist. Ersichtlich bemüht man sich sowohl von seiten der UN wie auch von seiten der WTO darum, eine effiziente Arbeitsbeziehung zwischen beiden Organisationen aufzubauen, die an Intensität nicht hinter derjenigen zurückbleibt, die über Jahrzehnte hinweg zwischen den Vereinten Nationen und der De-facto-Sonderorganisation GATT bestand.

Ein Abseitsstehen der WTO, auch wenn es diese vermeintlich vor politischer Ingerenz der UN-Generalversammlung oder des ACC schützt, dürfte überdies längerfristig nicht in ihrem Interesse liegen. Eine internationale Organisation wird nur dann erfolgreich und effizient wirken können, wenn es ihr gelingt, zum einen einen hohen Vernetzungsgrad mit einem breiten Spektrum zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Organisationen zu erzielen und zum anderen ihre eigene Arbeit in einem Umfeld durchzuführen, das vom Respekt für die Menschenrechte und Umweltnormen getragen ist. Beides macht eine Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen unerläßlich.

---

1 Peter-Tobias Stoll, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 54 (1994), S. 337; Wolfgang Benedek, Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung, VN 1/1995 S. 17.

2 Havanna-Charta über die Errichtung einer Internationalen Handelsorganisation (International Trade Organization/ITO) v. 24.3.1948, in: Deutsches Handels-Archiv, Oktober 1949, 103. Jg., Heft 1, S. 32ff.

3 Protokoll von Genf über die Vorläufige Anwendung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) v. 30.10.1947, BGBl. 1951 II S. 173; das Protokoll trat mit der Aufhebung des GATT 1947 am 31.12.1995 außer Kraft.

4 Havanna-Charta (Anm. 2), speziell Kap. V und VI.

5 Dies wurde in einem Briefwechsel zwischen dem Exekutivsekretär des GATT und dem UN-Generalsekretär im August 1952 so festgelegt, vgl. die Kopien der Briefe in UN Doc. E/5476/Add.12 v. 24.5.1974.

6 Übereinkommen zur Errichtung der WTO vom 15.4.1994, BGBl. 1994 II, S. 1625.

7 Jörn Axel Kämmerer, Welthandelsrecht, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 636. Im gleichen Werk spricht Peter-Tobias Stoll, WTO/GATT, S. 670, von »einer De-facto-Sonderorganisation«.

8 So auch in dieser Zeitschrift: Das UN-System auf einen Blick, VN 1/2001 S. 44. Ähnlich die Hauptabteilung Öffentlichkeitsarbeit des Sekretariats der Vereinten Nationen im Internet unter der Kennung http://www.unsystem.org/en/documents/organigram.en.pdf. Hier wird die WTO als »verwandte Organisation« bezeichnet.

9 UN Doc. A/AC.179/5 (Relations of the General Agreement on Tariffs and Trade with the United Nations. Note by the Secretariat) v. 9.3.1976, S. 1 m.w.N.

10 Die Eigenschaft des GATT als eigenständige internationale Organisation wurde lange bezweifelt; von einer »quasi-universellen Organisation« spricht pragmatisch Wolfgang Benedek (Hrsg.), Die Welthandelsorganisation (WTO), München 1998, S. 2.

11 Agreement between the World Trade Organization and the Swiss Confederation to determine the legal status of the Organization in Switzerland, 17.5.1995, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/1, S. 5, Art. 3 Abs. 1 i.V. mit Art. 2.

12 Werner Meng zu Art. 57, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 750, Rz. 47.

13 Benedek (Anm. 10), S. 24 m.w.N.

14 Der WTO-Vorbereitungsausschuß wurde durch die Entscheidung der Ministerkonferenz von Marrakesch (Marrakesh Ministerial Decision Establishing the Preparatory Committee for the World Trade Organization, MTN/TNC/45(MIN), Annex IV) v. 14.4.1994 geschaffen und stand allen Unterzeichnern der Schlußakte der Uruguay-Runde offen. – Siehe zur unmittelbaren Vorgeschichte Roland Wartenweiler, Ein Markstein der Weltwirtschaftsgeschichte. Zum Verhandlungsabschluß der Uruguay-Runde, VN 3/1994 S. 87ff.

15 Vgl. Preparatory Committee for the World Trade Organization. Report to the WTO, WTO Doc. (Restricted) PC/R v. 31.12.1994, S. 11, Ziff. 54.

16 UNTS Bd. 33 Nr. 521; BGBl 1954 II, S. 639-659.

17 Ausdrücklich: Knut Ipsen, Völkerrecht (4. Aufl.), München 1999, S. 616, Rz. 43.

18 Siehe die Äußerung des Allgemeinen Rates und des Exekutivausschusses der ICITO in: WTO Doc. WT/L/223 v. 1.7.1997, S. 1; WT/L/269 v. 29.4.1998, S. 1; WT/L/282 v. 21.10.1998, S. 1; vgl. auch: Minutes of Meeting, 6.8.1997, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/21, S. 7 und 8.

19 Vgl. die Äußerung des US-Vertreters im Allgemeinen Rat am 13.12.1995, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/8, S. 18.

20 Siehe Anm. 11.

21 Näheres: Minutes of Meeting, 6.8.1997, WTO Doc. WT/GC/M/21, S. 8.

22 Dabei waren sich die WTO-Mitgliedstaaten einig, daß die Rolle des WTO-Sekretariats sich beim Übergang vom GATT zur WTO nicht grundlegend ändern solle; Minutes of Meeting, 20.4.1995, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/3, S. 7.

23 Agreement on the Transfer of Assets, Liabilities, Records, Staff and Functions from the Interim Commission of the International Trade Organization and the GATT to the World Trade Organization, WTO Doc. PC/L/7580 v. 13.12. 1994, S. 2, Annex.

24 Arrangements for Effective Cooperation with other Intergovernmental Organizations, Relations Between the WTO and the United Nations. Communication from the Director-General, WTO Doc. WT/GC/W/10 v. 3.11.1995.

25 Arrangements (Anm. 24), S. 2 und 3, Annex.

26 UN Doc. A/AC.179/5 (Relations of the General Agreement on Tariffs and Trade with the United Nations) v. 9.3.1976.

27 Zu den ›cooperative arrangements of an administrative nature‹ wurden u.a. gezählt: Joint Medical Service, Joint Housing Service, UN Language Courses, vgl. WTO Doc. WT/GC/W/10 v. 3.11.1995, S. 6.

28 Preparatory Committee for the World Trade Organization, Report to the WTO, WTO Doc. (Restricted) PC/R v. 31.12.1994, Ziff. 52.

29 Minutes of Meeting, 20.4.1995, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/3, S. 3.

30 Rules of Procedure for Sessions of the Ministerial Conference and Meetings of the General Council.

31 Die ›Guidelines for Observer Status for International Intergovernmental Organizations in the WTO‹ v. 18.7.1996 sind abgedruckt in: WTO Doc. WT/L/161 v. 25.7. 1996, S. 16, Annex 3.

32 Minutes of Meeting, 6.8.1997, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/21, S. 2. – Siehe zur nicht unumstrittenen völkerrechtlichen Einordnung des Heiligen Stuhls in seinen Beziehungen zu internationalen Organisationen Jelka Mayr-Singer, Unheilige Allianz oder segensreiche Partnerschaft. Der Heilige Stuhl und die Vereinten Nationen, VN 6/2000 S. 193ff.

33 Näher und m.w.N. WTO Doc. (Restricted) PC/R v. 31.12.1994, S. 11, Ziff. 55.

34 Siehe zur Geschichte dieser Einrichtung Gerd Leonhardt, Handelsförderung für Entwicklungsländer. Das Internationale Handelszentrum UNCTAD/GATT, VN 2/1980 S. 47ff.

35 WTO Doc. WT/GC/W/10, Annex, v. 3.11.1995, S. 2.

36 Minutes of Meeting, 20.4.1995, WT/GC/M/3, S. 5; vgl. auch die Äußerung des Vertreters der Vereinigten Staaten in: Minutes of Meeting, 13.12.1995, WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/8, S. 18; zum sich daran anschließenden Reformprozeß des ITC (UNCTAD/WTO) siehe: Report of the Joint Advisory Group (ITC/AG(XXX)/164) und WTO Doc. (Restricted) WT/GC/M/21 v. 6.8.1997, S. 5f.

37 Agreement between the International Monetary Fund and the World Trade Organization, WTO Doc. WT/L/195 v. 18.11.1996, Annex I, S. 2.

38 Agreement between the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association and the World Trade Organization, WTO Doc. WT/L/195 v. 18.11.1996, Annex II, S .8.

39 Vgl. Ziff. 14 des WTO-IMF-Abkommens (Anm. 37) und Ziff. 11 des WTO-Weltbank-Abkommens (Anm. 38).

40 Vgl. die Erwiderung des WTO-Generaldirektors: Agreement between the WTO and the IMF and the Worldbank. Addendum. Statement by the Director-General on Consultation and Coherence, WTO Doc. WT/L.194/Add.1 v. 18.11.1996. Vgl. auch die neu eingeführten Berichtspflichten, erwähnt in WTO Doc. (Restricted) WT/GC/W/140 v. 3.2.1999, S. 1.

41 WTO Doc. WT/L/195 v. 18.11.1996, Draft Accompanying Letter, Annex I A, S. 7, und Annex II A, S. 12.

42 Der UNJSPF bedient derzeit Ansprüche von über 115 000 Teilnehmern und Begünstigten in 191 Ländern (so der Stand von November 2000); der Marktwert des Fonds belief sich zum gleichen Zeitpunkt auf 24,8 Mrd US-Dollar.

43 Noch immer aufgeführt unter http://www.un.org/unjspf/html/regrules4.html.

44 So eine Mitteilung im für Fragen von Verwaltung und Haushalt zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung am 24.11.1998.

45 Working Group on Conditions of Service Applicable to the Staff of the WTO Secretariat (WT/GC/M/18).

46 Diese Dokumente sind abgedruckt als Annex 2 in: WTO Doc. WT/L/282 v. 21.10. 1998, S. 4ff.

47 Mit Wirkung vom 1. Januar 2001 gilt darüber hinaus das ›Agreement on the Transfer of Pension Rights of Participants in the WTO Pension Plan (WTOPP) and in the United Nations Joint Staff Pension Fund (UNJSPF)‹; der Text dieses Abkommens ist abgedruckt als Annex in: WTO Doc. (Restricted) WT/GC/W/420 v. 20.11.2000, S. 2ff.

48 Vgl. die Aufstellung vom Januar 2001 betreffend die Zuständigkeit des ILO-Verwaltungsgerichts (http://www.ilo.org/public/english/tribunal/orgs.htm).