

WTO-News

aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)



Kommentar

Doha: Start zu einer neuen Welthandelsrunde

An der WTO-Ministerkonferenz in Doha wurden im letzten November zwei weitreichende Beschlüsse gefasst: Mit der Ministererklärung von Doha haben die WTO-Mitgliedsländer die neunte Welthandelsrunde gestartet. Sie ist in zeitlicher wie in inhaltlicher Hinsicht ein sehr ehrgeiziges Unterfangen: Gemäss zeitlicher Vorgabe sind die Verhandlungen bis spätestens 1. Januar 2005 abzuschliessen, worauf die Ergebnisse als Gesamtpaket in Kraft gesetzt werden sollen. Im Dienstleistungs- und im Agrarbereich haben in Ausführung des Mandates aus der Uruguay-Runde bereits seit Beginn 2000 wichtige Vorverhandlungen stattgefunden. Trotzdem ist es fraglich, ob in weniger als drei Jahren ein Verhandlungsergebnis gefunden werden kann, das allen Beteiligten ein ausgewogenes Paket von Rechten und Pflichten bereitstellt, welches innenpolitisch mit Aussicht auf Erfolg vertreten werden kann.

Doha: Eine Entwicklungsrunde?

Die zeitliche Frage ist vor allem auf dem Hintergrund der inhaltlichen Reichweite zu stellen. Nach dem Scheitern der Seattle-Konferenz war allen Beteiligten klar, dass eine neue Runde nur gestartet werden kann, wenn die Entwicklungsländer sowohl in die Vorbereitung wie auch hinsichtlich der angesprochenen Themen voll integriert sind. Die Ministererklärung von Doha trägt diesem Bemühen Rechnung. Ein Beschluss zu offenen Implementierungsfragen aus der Uruguay-Runde sowie eine Deklaration zum Zusammenhang von TRIPS-Abkommen und öffentlicher Gesundheit – hier geht es vor allem um die Relativierung des Patent-

schutzes zur Sicherung der medizinischen Versorgung in Krisensituationen – bildeten eine Vorbedingung für die Teilnahme der Entwicklungsländer. Das Verhandlungsmandat zur Lancierung einer neuen Welthandelsrunde nimmt zudem an zahlreichen Stellen Bezug auf die Entwicklungsdimension. Dieses starke Gewicht von Entwicklungsfragen hat zahlreiche Kommentatoren veranlasst, von einer eigentlichen WTO-Entwicklungsrunde zu sprechen.

Ist diese Interpretation gerechtfertigt? Eine gewisse Skepsis ist angebracht. Die Entwicklungsagenda von Doha konzentriert sich darauf, die Forderung nach spezieller und differenzierter Behandlung von Entwicklungsländern zu konkretisieren und zu erweitern, die technische Zusammenarbeit und die Entwicklung von handelspolitischen Institutionen zu unterstützen („capacity building“) sowie Abklärungen zu den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer, insbesondere der „least developed countries“, vorzunehmen. Bezüglich konkreter Marktöffnungsmassnahmen der Industrieländer wird auf den nun folgenden Verhandlungsprozess verwiesen. Symptomatisch mag sein, dass die Forderung der Entwicklungsländer, eine frühzeitige Umsetzung des Textilabkommens in das Papier zu Implementierungsfragen aufzunehmen, nicht realisiert werden konnte. Lohnintensive Branchen und Agrarprodukte gehören nach wie vor zu den überdurchschnittlich geschützten Märkten in wichtigen Industrieländern, und die Regierungen haben in diesen Fragen nur geringen innenpolitischen Spielraum. Entwicklungsförderung über Marktzugang bleibt in der Realität nach wie vor hinter der Rhetorik zurück – und daran scheint auch die Doha-Runde wenig zu ändern.

Ungelöste Konflikte zwischen den USA und der EU

Die Reichweite der neuen Welthandelsrunde wird ebenfalls stark davon abhängen, ob es den USA und der EU gelingt, gegenseitig substanzielle Marktöffnungspakete zu schnüren. Einem solchen Ergebnis stehen allerdings einige harte Interessenkonflikte entgegen. Wie in der Uruguay-Runde wird auch in den

kommenden Verhandlungen die Agrarfrage grosse Schwierigkeiten stellen. Die Doha-Erklärung überbrückt den fundamentalen Zielkonflikt nur notdürftig. Für die USA und die Mitglieder der Cairns-Gruppe (eine Koalition von 18 Agrarexporturen, darunter Australien, Neuseeland, Kanada, Argentinien und Brasilien) steht die Schaffung eines freien Weltmarktes für Agrarprodukte im Vordergrund; die „Multifunktionalisten“ unter Führung der EU betonen die sogenannten nicht-wirtschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft. Beide Seiten verfügen innenpolitisch nur über einen verhältnismässig kleinen Verhandlungsspielraum: Für die Agrarexporture sind die bisher erreichten zusätzlichen Marktöffnungen eindeutig unzureichend, und die in der Gruppe der Multifunktionalisten zusammengeschlossenen Länder sehen sich einer starken internen Agrarlobby und teilweise auch dem Widerstand von Konsumentengruppen gegenüber, die jede weitere Marktöffnung ablehnen. Ob es gelingen wird, in diesem Spannungsfeld einen für beide Seiten tragfähigen Kompromiss zu finden, ist zur Zeit schwierig zu beurteilen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Ministererklärung von Doha einen potentiellen Handelskonflikt ungelöst vor sich her schiebt. Es ist zur Zeit nicht geklärt, ob die im „Biosafety Protocol“ enthaltenen Einfuhrbeschränkungen und Labelling-Verpflichtungen für gentechnisch veränderte lebende Mechanismen, zu denen auch viele unverarbeitete Lebensmittel zählen, im Falle einer Klage vor den WTO-Bestimmungen Bestand hätten. Da die USA nicht Vertragspartei des „Biosafety Protocols“ ist, kann ein weit reichender Handelskonflikt nicht ausgeschlossen werden.

Ein zweites schwer zu lösendes Konfliktfeld hat bereits in der Uruguay-Runde beinahe zum Abbruch der Verhandlungen geführt. Angesprochen ist der Streit um den von der EU gewünschten Kulturvorbehalt in den Dienstleistungsverhandlungen. Die EU hat sich bisher geweigert, die Medienwirtschaft in die Dienstleistungsverhandlungen einzubringen. Sie kann dabei auf grosse öffentliche Unterstützung zählen. Die USA ihrerseits betrachten die Medienwirtschaft als Dienstleistungssektor mit grossem Exportpotential und beharren auf deren Einbezug. Für die USA wird es sehr schwierig sein, ein Verhandlungsergebnis intern abzustützen, das keine Zugeständnisse in der Film- und Musikindustrie enthält. Für die Uruguay-Runde war dies möglich, weil mit dem Dienstleistungsabkommen und dem Abkommen über geistige Eigentumsrechte aus Sicht der USA zentrale Fortschritte erreicht werden konnten, die man nicht wegen der Kulturfrage aufs Spiel setzen wollte. Für die Doha-Runde sind kaum derart weit reichende Systemveränderungen erkennbar, die aus Sicht der US-Industrie einen Verzicht auf verbesserte Marktzutrittsrechte in der Medienbranche rechtfertigen könnten. Wenn sich die USA und die EU in einen langwierigen Streit um die Kulturfrage verwickeln sollten, würde dies aber die Dienstleistungsverhandlungen insgesamt ernsthaft beeinträchtigen.

Gefahr enttäuschter Erwartungen

Multilaterale Verhandlungen können dann zu substanziellen Ergebnissen führen, wenn alle Hauptspieler für die innen-

politische Umsetzung der Ergebnisse eine ausreichende „Masse“ an Erfolgen vorweisen können, die helfen, den Widerstand der negativ Betroffenen zu überwinden. Grundsätzlich ist ein solches Ergebnis nicht ausgeschlossen, es wird aber schwer zu erreichen sein. Die ärmsten Entwicklungsländer erhalten zwar eine grössere Flexibilität für die Umsetzung von WTO-Verpflichtungen und präferenziellen Zugang auf die Märkte der grossen Handelsmächte. Beides ist angesichts ihres geringen Anteils am Welthandel nicht besonders schwierig einzuräumen. Bereits industrialisierte Schwellenländer fordern deutlich verbesserten Marktzugang für arbeitsintensive Güter und müssten sich im Gegenzug verpflichten, ihre Märkte für Güter und Dienstleistungen vermehrt zu öffnen. Vermutlich werden die Industrieländer auch ein Investitionsabkommen einfordern wollen. Zahlreiche Entwicklungsländer sind potentielle Exporteure von Agrarprodukten. In diesen Fragen ist der Verhandlungsspielraum wesentlich enger. Für die USA sind substanzielle Fortschritte in den Agrar- und Dienstleistungsdossiers eine wichtige Voraussetzung für die innenpolitische Umsetzung; sie wünschen den Einbezug der Investitionen in das WTO-Vertragswerk, lehnen aber eine WTO-Wettbewerbspolitik ab. Die EU teilt mit den USA das Interesse an substanziellen Fortschritten im Dienstleistungsbereich – allerdings ohne die Medienindustrie. Die Agrarfrage ist ein alter Streitpunkt zwischen den USA und der EU. Zudem haben beide unterschiedliche Auffassungen in der Wettbewerbsfrage.

Auf diesem Hintergrund ist die Gefahr gross, dass es nicht gelingen wird, für die wichtigen Verhandlungspartner ein „Systeminteresse“ an einem erfolgreichen Abschluss zu schaffen. Unter diesem Szenario sind als Ergebnis eher kleinere zusätzliche Marktöffnungen zu erwarten. Dann besteht allerdings die Gefahr, dass die hohen Erwartungen, die sich zumindest aus dem Text der Doha-Erklärung für eine Entwicklungsrunde ableiten lassen, enttäuscht werden. Enttäuschte Erwartungen sind jedoch keine gute Basis für eine weitere fruchtbare Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Industrieländern im Rahmen der WTO – dies ist vermutlich das grösste Risiko der Doha-Runde. *Heinz Hauser*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Dipl.-Kfm. Thomas A. Zimmermann
Vertriebsassistent: Edith Memeti-Keller, Carina Steiner
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48
CH-9000 St. Gallen
Telefon: ++ 41 / (0)71 / 224 23 50
Telefax: ++ 41 / (0)71 / 224 22 98
E-Mail: leserservice@wto-news.ch
Internet: <http://www.wto-news.ch>
ISSN: 1424-4349 (Print), 1424-4357 (Online)
Druck: Niedermann Druck AG, St. Gallen



Streitschlichtung

Viel Lärm um Stahl

Am 5. März hat die amerikanische Regierung Schutzzölle von bis zu dreissig Prozent auf Importe verschiedener Stahlerzeugnisse verhängt. Vorausgegangen waren Untersuchungen der zuständigen US-Behörde (International Trade Commission). Diese bezeichnete die Klagen der von einer schweren strukturellen Krise erschütterten nationalen Stahlindustrie und deren Ruf nach staatlicher Intervention als gerechtfertigt. Die Reaktionen der wichtigsten Handelspartner waren scharf und unmissverständlich: Die Schutzvorkehrungen seien ein klarer Verstoß gegen bestehende WTO-Verträge und würden – falls nicht rückgängig gemacht – keinesfalls unbeantwortet bleiben. Bei der WTO wurde der formelle Streitschlichtungsmechanismus in Gang gesetzt, erste Konsultationen fanden am 12. April in Genf statt. Weder diese Gespräche noch ein Gipfeltreffen zwischen den USA und der EU Anfang Mai in Washington brachten eine Annäherung, und so dürfte demnächst ein Panel seine Arbeit aufnehmen. In einer Ratsverordnung der EU sind zudem ab 18. Juni erste Gegenmassnahmen in Form von drastisch steigenden Zöllen auf Stahl, Früchten, Textilien, Schreibwaren und anderen US-Produkten vorgesehen.

Innenpolitische Zwänge...

Der Stahlstreit reiht sich ein in eine grössere Anzahl von Konflikten, welche die Welthandelsordnung seit der Unterzeichnung des GATT im Jahr 1947 prägen und welche auch seit Abschluss der Uruguay Runde 1994 immer wieder zu beobachten sind. Die Ursachen für diese Konflikte sind vielfältig, doch lassen sich bei vertiefter Betrachtung gemeinsame Muster identifizieren. Die Welthandelsordnung besteht aus multilateralen Verträgen, welche Regierungen untereinander abschliessen, um allseitig davon zu profitieren. Dies heisst aber einerseits nicht, dass jede Regierung mit jedem einzelnen Vertragsbestandteil einverstanden ist. Sie gibt in einem solchen Fall ihre Zustimmung nur, um nicht das gesamte Vertragswerk zu gefährden, und beachtet möglichst möglicherweise von Anfang an, sich später nicht daran zu halten. Andererseits werden Verträge in Unkenntnis künftiger Entwicklungen geschlossen. So weiss eine Regierung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung häufig nicht, wie stark später der politische Druck von nationalen Interessengruppen sein wird, deren Wohlergehen durch eine Vertragsbestimmung und die daraus resultierenden Anpassungsprozesse leidet. Insofern kann sich die ursprüngliche Vorteilhaftigkeit eines Abkommens für die um ihre Wiederwahl bangende Regierung nachträglich in einen Nachteil verwandeln, der eine protektionistische handelspolitische Massnahme als unumgänglich erscheinen lässt.

Die Vertragsväter der geltenden Welthandelsordnung waren sich dieser innenpolitischen Zwänge durchaus bewusst. Sie statteten die Abkommen daher mit gewissen Flexibilitätsin-

strumenten aus, welche ein legitimes Abweichen von den Regeln unter gewissen Umständen ermöglichen sollten. Bekannt ist in diesem Zusammenhang namentlich die Schutzklausel in GATT Artikel XIX und das zugehörige Abkommen über Schutzmassnahmen, auf welches sich im Übrigen die Amerikaner im Stahlfall berufen. Um das Regelwerk aber nicht aufzuweichen, wurden die Voraussetzungen an die Anrufung dieser einseitigen Schutzmassnahmen genau definiert und relativ hoch angesetzt. Insbesondere muss eine nach Protektion rufende Branche tatsächlich durch Importe geschädigt oder bedroht worden sein, und nicht etwa durch ganz andere Faktoren. Bereits heute besteht die Vermutung, dass diese Voraussetzung für die amerikanische Stahlindustrie nicht nachgewiesen werden kann, zumal diese in erster Linie unter diversen Altlasten (wie überhöhten Pensionszahlungen) leidet. Tatsächlich waren bei einigen, nun mit Schutzzöllen belegten Stahlsorten die US-Einfuhren in den letzten Jahren sogar rückläufig.

... rufen nach institutionellen Reformen

Dass in der amerikanischen Stahlindustrie die Voraussetzung für eine ordnungsgemässe Anrufung der Schutzklausel nicht gegeben ist, ändert faktisch aber rein gar nichts an der Tatsache, dass die US-Regierung eine politische Notwendigkeit sieht, diesem Sektor durch Importbeschränkungen unter die Arme zu greifen. In ihrer Haltung unterscheidet sie sich damit wenig vom Beharren der EU auf einem rechtswidrigen Importverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch oder auf einer Bananenmarktordnung, welche die Vorschriften des GATT erwiesenermassen unterläuft. Die politischen Realitäten, gekennzeichnet durch eine starke Anfälligkeit der Regierungen gegenüber dem Druck starker Lobbys, lassen die in den Abkommen ausdrücklich festgelegten Flexibilitätsinstrumente als unzureichend erscheinen. Die Regierungen verschaffen sich zusätzlichen Spielraum, indem sie Vertragsbestimmungen verletzen. Eine Reihe namhafter Welthandelsexperten fordert daher, institutionelle Reformen durchzuführen, welche dieses eigennützige Verhalten der Regierungen unterbinden. Dies liesse sich – theoretisch – durch massive Sanktionen erreichen, welche einen Abschreckungs- und Bestrafungscharakter haben und über die im bestehenden Streitschlichtungsabkommen der WTO vorgesehenen Gegenmassnahmen deutlich hinausgehen. Andererseits könnte auch eine direkte Anwendbarkeit von WTO-Recht und damit die Einklagbarkeit vor nationalen Gerichten den Handlungsspielraum von Regierungen drastisch reduzieren.

Eine alternative Sichtweise...

Möglicherweise wird eine solche Rechnung aber ohne den Wirt gemacht: Regierungen realisieren nämlich beim Abschluss neuer Abkommen sehr wohl, dass sie hohe politische Risiken eingehen, wenn sie später nicht auf neue, unerwartete Situationen flexibel reagieren können. Sie werden daher unter Umständen keine Bereitschaft zeigen, weitreichende Vertragsverpflichtungen einzugehen. Bei bereits bestehenden Abkommen, deren Rigidität nachträglich erhöht wird, könnte sich eine in Bedrängnis geratene Regierung gezwungen sehen, den Vertrag kurzerhand zu kündigen. Dies scheint für kleine Staaten schwer vorstellbar, nicht aber für eine Weltmacht. Es ist folglich unklar, ob

durch strenge Flexibilitätsrestriktionen nicht deutlich mehr Schaden angerichtet würde, als durch eine Welthandelsordnung, welche vereinzelt vertragswidriges Verhalten zwar nicht unbeantwortet lässt, es aber auch nicht gänzlich verunmöglichen will. Regelverletzungen könnten in diesem Sinne auch als Aufforderung zu Neuverhandlungen verstanden werden, welche aus Sicht des sich vertragswidrig verhaltenden Staates durch die seit Vertragsabschluss eingetretenen Veränderungen notwendig geworden sind.

Die Vergangenheit zeigt deutlich, dass die WTO-Mitgliedstaaten trotz stark begrenzter Gegenmassnahmen kein Interesse daran haben, übermässig häufig gegen Vertragsbestimmungen zu verstossen. Dementsprechend konnte etwa, trotz sehr populärer gegenteiliger Behauptungen, bisher kein „transatlantischer Handelskrieg“ ausgemacht werden. Vielmehr stiegen die EU-Warenexporte in die USA zwischen 1990 und 2000 nach Angaben der Kommission jährlich um durchschnittlich elf Prozent und die US-Einfuhren in die EU um jährlich gut acht Prozent. Ein solch imposantes Wachstum wäre wohl kaum möglich, wenn sich die beiden wichtigsten WTO-Mitglieder in „kriegerischen“ Auseinandersetzungen befinden würden.

... führt jedoch zu veränderten Schlussfolgerungen

Auch wenn das bisher Gesagte Anlass zu einer Mässigung in der Wortwahl und zu einer etwas differenzierteren Problemeinschätzung geben sollte, sind Überlegungen hin-

sichtlich einer Reform des WTO-Regelwerks durchaus angebracht. Diese Reform sollte in ihrer Stossrichtung jedoch nicht die strikte Einhaltung der Verträge erzwingen wollen, sondern vielmehr darauf abzielen, künftige Verstösse mit der Leistung möglichst vollständiger Kompensation an betroffene Handelspartner zu verknüpfen. Eine solche Lösung hätte zwei hervorragende Eigenschaften: Einerseits würden die von einem Vertragsverstoss betroffenen Handelspartner nicht schlechter gestellt, als sie es zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses erwarten durften. Andererseits müssten sich Regierungen auf jene Verstösse beschränken, deren politischer Nutzen die politischen Kosten der Kompensationsleistung übersteigt. Das geltende Streitschlichtungsabkommen hat faktisch diese Lösung bereits als Zielvorstellung im Auge, leidet aber daran, dass die Kompensationspflicht unzureichend ist. Insbesondere muss für den Zeitraum, in welchem Panel und (allenfalls) Appellate Body einen Streitfall untersuchen, keinerlei Kompensation geleistet werden, selbst wenn ein Vertragsbruch festgestellt wird. Dieser kompensationslose Zeitraum verlängert sich um die nach einem Urteil gewährte sogenannte Umsetzungsfrist, die bis zu 15 Monate betragen kann. Hier besteht ein klarer Reformbedarf: Kompensationen müssten auch rückwirkend ausgerichtet werden. Ob sich die Regierungen darauf einigen können, ist zwar ungewiss. Überzeugen sollte sie jedoch die Einsicht, dass ihnen dadurch die Möglichkeit zu einer flexiblen Handelspolitik erhalten bliebe – wenn auch deren Kosten nicht mehr einfach externalisiert werden dürften. *Alexander Roitinger*



Herausgegriffen

NICHOLAS R. LARDY: Integrating China into the Global Economy, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002; 244 Seiten, USD 48,95 (Hardcover) / USD 19,95 (Paperback)

Der bekannte China-Experte Nicholas R. Lardy forscht an der Brookings Institution (USA) im Bereich „Foreign Policy Studies“ (siehe <http://www.brook.edu/scholars/nlardy.htm>). Bereits 1998 brachte er im selben Verlag ein Buch über die Transformation der chinesischen Wirtschaft heraus („China's Unfinished Revolution“). Im Februar diesen Jahres hat Lardy nun eine neue Monographie veröffentlicht, in der er in fünf Kapiteln den Beitritt Chinas zur WTO auf verschiedene Aspekte hin analysiert: Zuerst erläutert er kurz die wirtschaftlichen und politischen Gründe der chinesischen Regierung für den WTO-Beitritt, dann schildert er die bereits bis zu diesem Zeitpunkt unternommenen Reformen bezüglich des chinesischen Handelsregimes und beschreibt zudem detailliert die erzielten Vereinbarungen, wie sie im Beitrittsprotokoll dargelegt sind. Ferner untersucht der Autor sachkundig die Auswirkungen des Beitritts auf ausgewählte Sektoren der chinesischen Wirtschaft und schliesst ab mit einer Analyse der Fragen um die Umsetzungsbereitschaft Chinas, seiner zukünftigen Rolle innerhalb der WTO sowie der Bedeutung des Beitritts für die USA.

Lardy baut sein Buch auf folgender Argumentationskette auf: Er nimmt an, dass es einen impliziten Vertrag der chinesischen Regierung mit dem Volk gebe, welcher deren Macht legitimiere, solange das chinesische Volk durch kontinuierliches Wirtschaftswachstum einen steigenden Lebensstandard erführe. Eine so hohe Wachstumsrate sei aber nur durch eine weitere Integration Chinas in die Weltwirtschaft aufrechtzuerhalten, da durch den „importierten“ Wettbewerbsdruck Effizienzgewinne aufträten. Daraus leitet der Autor folgende Thesen ab: Erstens sei Chinas Wirtschaft bereits vor dem Beitritt offener und liberalisierter gewesen als gemeinhin angenommen, und zweitens könnten somit die weitreichenden Zugeständnisse Chinas im Rahmen seines WTO-Beitritts erklärt werden.

Bemerkenswert ist das fünfzig Seiten lange Endnotenverzeichnis, das Zugang zu zahlreichen weiteren spezifischen Publikationen bietet. Das ausführliche Stichwortverzeichnis erleichtert ausserdem die gezielte Suche nach Informationen zu bestimmten Themen, Unternehmen oder gar Produkten. Auffallend ist jedoch, dass Lardy selten auf chinesisch-sprachige Dokumente zurückzugreifen scheint und sich möglicherweise wegen der erfreulichen Fülle an behandelten Themen nur am Rande mit der Rolle der sub-nationalen Ebenen auseinandersetzt. Alles in allem zeichnet sich dieses Buch durch das differenzierte und breite Spektrum an Kenntnissen des Autors aus und eignet sich daher – auch wegen der vielen Fallstudien – als Kompendium. *Justina A. V. Fischer*