

St. Galler Tagblatt, Ausgabe vom 15. August 2000

Wie weiter mit der WTO?

Verschiedene Lager fordern eine neue Welt-Handelsrunde – Versuch einer kleinen Zwischenbilanz

Die Welt-Handelsorganisation WTO ist seit der gescheiterten Ministerkonferenz in Seattle und den Protesten am Welt-Wirtschaftsgipfel in Davos ins Gespräch gekommen. Ist sie nach wie vor ein geeignetes Instrument zur Regelung des Welthandels oder brauchen wir neue Regeln?

Heinz Hauser*

1947 haben die Siegermächte das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT abgeschlossen, damit sich nicht die protektionistischen Fehler der dreissiger Jahre wiederholten. Man einigte sich auf einige grundsätzliche Prinzipien der Handelspolitik – besonders die Nichtdiskriminierung und das Verbot mengenmässiger Handelsbeschränkungen – und leitete einen Prozess der schrittweisen Zollsenkung ein. Das GATT war eine Erfolgsgeschichte. In sieben Verhandlungsrunden konnte das durchschnittliche Zollniveau von über 30% auf 5% gesenkt werden, und die Liberalisierung des Güterhandels trug wesentlich zum Aufschwung bei.

Einheitlichere WTO-Regeln

Das GATT war aber erstens auf den Güterhandel beschränkt, was sich angesichts der steigenden Bedeutung der Dienstleistungen immer stärker als Nachteil erwies. Zweitens führten zahlreiche Ausnahmen und Sonderabkommen zu uneinheitlichen Rechten und Pflichten der Mitgliedsländer. Auf diesem Hintergrund führte die achte Verhandlungsrunde, die Uruguay-Runde, zur Gründung der neuen Welt-Handelsorganisation WTO. Diese trat am 1. Januar 1995 in Kraft und regelt seither neben dem Güterhandel (GATT) auch den Handel in Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS). Bestehende Ausnahmereiche, vor allem Textil- und Agrarhandel, sollten schrittweise in die allgemeine GATT-Disziplin eingebunden werden, und die Mitgliedsländer konnten nur die Gesamtheit aller Verträge übernehmen. In den einzelnen Verträgen finden sich zwar nach wie vor Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer, das WTO-Vertragswerk brachte aber eine einheitlichere Struktur von Rechten und Pflichten der Mitglieder.

Leichterer Marktzugang

Wo liegt der zentrale Nutzen von GATT und WTO? Das Vertragswerk macht den Zugang auf ausländische Märkte offener und berechenbarer. Es bedeutet keine Verpflichtung auf Freihandel, aber verlangt Nichtdiskriminierung und schrittweise Marktöffnung als Ergebnis von

Verhandlungen. Ein Land muss die Importe unabhängig von ihrer Herkunft gleich behandeln (Meistbegünstigung) und darf Importe mit Ausnahme der ausgehandelten Zollsätze nicht schlechter behandeln als gleichartige inländische Waren (Inländerbehandlung). Der Nutzen liegt auf der Hand: Die Konsumenten kommen in den Genuss einer breiteren Auswahl von Gütern zu günstigeren Preisen, und die Produzenten können sich dank der grösseren Märkte stärker spezialisieren.

WTO als Sündenbock

Internationaler Handel ist ein zentraler Motor der wirtschaftlichen Entwicklung. Dies galt für das alte GATT und ist nach wie vor die zentrale Rechtfertigung für die WTO. Man muss allerdings sehen, dass die Schubkraft der Globalisierung nicht von der WTO ausgeht, sondern von der technologischen Entwicklung. Die WTO kann für diese Veränderungsprozesse Rahmenbedingungen setzen, löst sie aber selbst nicht aus. Dies sollte man beachten, wenn die WTO für alle negativen Effekte der Globalisierung verantwortlich gemacht wird. In den Protesten von Seattle oder Davos hat sie als «Sündenbock» den Unmut über die allgemeinen Wirkungen der Globalisierung auf sich gezogen. Ich bin überzeugt, dass die klare Mehrheit der Bevölkerung sich durchaus bewusst ist, dass Wohlstand und zukünftige Einkommensmöglichkeiten von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Mit einem künstlichen Abschotten der Märkte das Rad wieder zurückdrehen zu wollen, ist keine attraktive Alternative.

Neue Welthandelsregeln?

Der Ruf nach neuen Welt-Handelsregeln kommt aus widersprüchlichen Lagern. Die Befürworter einer weiteren Liberalisierung rufen nach Marktöffnungen im Dienstleistungs-Bereich und Agrarhandel und bemängeln, dass ein multilaterales Rahmenwerk für Investitionen fehlt. Umgekehrt wird gefordert, dass die WTO Umweltstandards und Sozialnormen in das Regelwerk für den Handel aufnehmen soll. Meiner Ansicht nach sind beide Forderungen schlecht begründet. Den Befürwortern einer neuen Liberalisierungsrunde ist entgegenzuhalten, dass die Mehrheit der Bevölkerung keine weitere Beschleunigung des Globalisierungsprozesses wünscht. Diese Botschaft aus den Protesten ist ernst zu nehmen. Stellt sich die Frage, ob die bestehenden Regeln einen geeigneten Rahmen für den Globalisierungsprozess darstellen. Meines Erachtens ja. Nichtdiskriminierung und Marktöffnung sind auch die richtigen Prinzipien für die E-Commerce-Wirtschaft. Bei den Investitionen setzt sich die Erkenntnis durch, dass berechenbare Regeln eine wichtige Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung sind. Auch ohne multilaterales Vertragswerk haben sich die Bedingungen für internationale Investitionen deutlich verbessert.

Die im Rahmen der OECD ausgehandelten Verhaltenskodices für multinationale Unternehmen sowie der steigende Druck der Öffentlichkeit in den Industrieländern begrenzen auf der anderen Seite Missbräuche marktmächtiger Unternehmen wirksamer als noch vor einem Jahrzehnt. Damit soll nicht gesagt werden, dass alles zum Besten bestellt sei. Ein internationales Regelwerk zu Direktinvestitionen brächte aber kaum wesentlichen Änderungen.

Fragliche Sanktionen

Vorsicht ist aber auch beim Ruf nach Umwelt- und Sozialstandards im WTO-Regelwerk geboten. Umwelt- und Sozialpolitik ist in erster Linie eine Aufgabe der einzelnen Mitgliedsländer; die WTO hindert ihre Mitglieder nicht, diese Aufgaben auch wahrzunehmen. Studien zeigen auch, dass internationaler Handel hinsichtlich Umwelt- und Sozialstandards nicht zu einem Wettbewerb nach unten führt. Zweifel sind überdies hinsichtlich der in der WTO verfügbaren Sanktionsmechanismen angebracht. Die Verletzung definierter Umwelt- oder Sozialstandards müsste über Ausgleichszölle der Importländer geahndet werden. Auch mit internationaler Aufsicht ist die Gefahr protektionistischer Missbrauchs sehr gross, wie die Praxis der Anti-Dumpingverfahren zeigt. Ich habe Verständnis dafür, dass sich die Entwicklungsländer praktisch geschlossen gegen die Aufnahme solcher Standards in das WTO-Regelwerk wehren. Schiebt man diese Einwände beiseite, kommt dies einer sehr paternalistischen Haltung ihnen gegenüber gleich.

Kein Widerspruch

Damit will ich in keiner Weise absprechen, dass Sozial- und Umweltpolitik auch globale Probleme sind und mit dem Phänomen des Welthandels verbunden sind. Internationale Sozial- und Umweltpolitik setzt aber ein hohes Mass an Konsens voraus und kann nicht über Handelssanktionen erzwungen werden. Spezialisierte internationale Umweltorganisationen oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) sind dafür geschaffen. Die Welt-Handelsordnung und entsprechende Sozial- und Umweltregimes begründen keinen Widerspruch, sondern stehen durchaus in einem sich gegenseitig ergänzenden Verhältnis.

Diese Überlegungen legen nahe, einer neuen grossen WTO-Verhandlungsrunde vorerst keine hohe politische Priorität beizumessen. Wichtiger ist, die bisherigen Ergebnisse zu konsolidieren. Im Interesse der Glaubwürdigkeit gegenüber den Entwicklungsländern gilt es, das Textilabkommen fristgerecht umzusetzen. Im Dienstleistungs- und im Agrarbereich sind weitere Verhandlungen aufgenommen worden. Am 5. Juni diesen Jahres ist das 200. Streitschlichtungsverfahren beantragt worden, was Zeichen der Stärke des Systems ist, aber auch nur Anlass zu verhaltener Freude sein kann, da sich die WTO-Mitglieder mit der Umsetzung ergangener Entscheide zunehmend schwer tun. Die Effektivität der Streitschlichtung darf nicht nur anhand der dafür beanspruchten Zeit und der Qualität der Berichte beurteilt werden – hier schneidet das WTO-Verfahren sehr gut ab –, sondern muss daran gemessen werden, ob die beanstandeten Hindernisse tatsächlich beseitigt werden.

Schrittweise vorangehen

Zusammengefasst: Es ist auch im Rahmen der heutigen WTO-Ordnung viel zu tun, und beharrliche Verteidigung und schrittweise Entwicklung des bisher Erreichten ist ebenso Zeichen guter staatsmännischer Kunst wie der Griff nach den Sternen. Das GATT und die WTO haben der Weltwirtschaft sehr gute Dienste geleistet und werden dies auch in Zukunft tun können, wenn Nichtdiskriminierung und Marköffnung weiterhin ihre zentralen Anliegen sind.

*Der Autor ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und Direktor des Schweizerischen Instituts Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung