

Die WTO auf dem Prüfstand: Zur Notwendigkeit einer Millennium-Runde

*Professor Dr. Heinz Hauser,
Universität St. Gallen*

März 2000

Manuskript

Dieser Beitrag wurde publiziert in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Band 49 [Jahr 2000], Heft1, S. 59-69 [Verlag Lucius & Lucius, Stuttgart, ISSN 0721-3808]

Bitte publizierte Fassung zitieren.

Die WTO auf dem Prüfstand: Zur Notwendigkeit einer Millennium-Runde

Professor Dr. Heinz Hauser, Universität St. Gallen

Die angestrebte Millennium-Runde scheiterte anfangs Dezember 1999 in Seattle. Nach einer anfänglichen Lähmung zu Jahresbeginn haben die WTO-Mitglieder an der Sitzung des Allgemeinen Rates vom 7. – 8. Februar 2000 beschlossen, dass die jeweils zuständigen Gremien zu ersten Verhandlungen über weitere Liberalisierungsschritte zusammentreten – Ende Februar für Dienstleistungen und Ende März für den Landwirtschaftsbereich. Sie nehmen damit wichtige offene Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde auf. Zusätzlich sollen zeitlich drängende Umsetzungsprobleme der Entwicklungsländer behandelt werden.

Gemessen an den hohen Erwartungen, die in eine grosse Millennium-Runde gesetzt wurden, ist dies enttäuschend wenig. Viele Anhänger einer liberalen Welthandelsordnung werden von einer verpassten Chance sprechen. Dieses Urteil ist zutreffend, wenn man als Vergleichsmassstab das ökonomisch Wünschbare heranzieht. Vergleicht man aber die jetzt gewählten Schritte mit den Ergebnissen, die unter den gegenwärtigen Bedingungen aus einer grossen Runde zu erwarten wären, so lässt sich durchaus ein anderes Urteil fällen: Zur Zeit ist das Risiko nicht von der Hand zu weisen, dass eine neue Millennium-Runde einer liberalen Weltwirtschaftsordnung mehr schaden als nützen könnte.

Im Folgenden möchte ich diese These in drei Schritten näher begründen. Zuerst gehe ich darauf ein, welche Schlüsse aus dem Scheitern von Seattle zu ziehen sind. Anschliessend möchte ich das politische Umfeld, in dem heute eine neue Runde stattfinden würde, näher analysieren und die Aussage begründen, dass das zu erwartende Ergebnis einer liberalen Welthandelsordnung abträglich sein könnte. In einem dritten Schritt will ich an die offenen Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde erinnern und die Aussage ableiten, dass bereits deren Einlösung gewaltiger Anstrengungen bedarf. Für die weitere Handlungsfähigkeit der WTO ist es entscheidend, dass sich die Mitgliedsländer eindeutig zur Umsetzung dieser sogenannten Built-in Agenda bekennen.

Zuerst zu Seattle. Die Demonstrationen und der dadurch ausgelöste Medienrummel haben verdeckt, dass das Scheitern in erster Linie auf sehr handfeste Differenzen zu traditionellen Handelsfragen zurückging: Das Agrardossier war schlecht vorbereitet, und die Entwicklungsländer mussten sich als Zaungäste eines transatlantischen Zwistes fühlen. Zudem hat man zu wenig erkannt, dass eine weitere Beschleunigung des Globalisierungsprozesses nicht den Prioritäten weiter Bevölkerungskreise entspricht.

Ungenügende Vorbereitung des Agrardossiers

Die Positionen der EU und der USA, hinter denen sich je eine grössere Gruppe weiterer Länder geschickt versteckt hielt, lagen für einen Kompromiss auf eine griffige Agenda zu weit auseinander. Gleichzeitig ist zu sehen, dass beide Delegationen unter sehr starkem innenpolitischen Druck standen, ihre Anliegen bereits in dieser frühen Phase in die Formulierung des Verhandlungsmandates einzubringen. Sowohl in Europa wie in Nordamerika wird die Entwicklung in der Landwirtschaft als "Krise" wahrgenommen, nur mit dem jeweils anderen Vorzeichen. In Europa wird die Krise einem Zuviel an Marktöffnung zugeschrieben; in Nordamerika zeigt man auf die mangelnde Öffnung von wichtigen Märkten, nicht zuletzt des europäischen Marktes, wenn man nach Gründen für die Landwirtschaftskrise sucht. In Tat und Wahrheit ist es an beiden Orten vor allem die rasante Produktivitätsentwicklung, die zusammen mit einer stagnierenden Gesamtnachfrage einen hohen Strukturanpassungsdruck auslöst.

Hinzu kommt, dass das Agrardossier zunehmend mit Themen befrachtet wird, die ausserhalb der traditionellen Marktzutrittsverhandlungen liegen, aber trotzdem sehr umfangreiche Handelsinteressen berühren. Dazu gehören der Einsatz von wachstumsfördernden Hormonen in der Viehzucht, der Handel mit gentechnisch veränderten Organismen, zu denen auch alle unverarbeiteten Lebensmittel zählen, sowie die Zulassung von verarbeiteten Lebensmitteln mit gentechnisch veränderten Rohstoffen und Zusatzstoffen. Diese Auseinandersetzungen zeigen, dass Gesundheits- und Umweltrisiken im Lebensmittelbereich diesseits und jenseits des Atlantiks sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Auch wenn in den USA und in Kanada seit kurzem ein gewisses Umdenken stattfindet, so bergen die nach wie vor stark unterschiedlichen Positionen handelspolitische Sprengkraft.

Landwirtschaftskrise und unterschiedliche Grundpositionen bezüglich gesundheitspolitischer Anliegen sind reale Gegensätze und lassen sich nicht kurzfristig im Rahmen eines Treffens der Handelsminister aus der Welt schaffen. Wenn ich von mangelnder Vorbereitung der Konferenz von Seattle spreche, dann nicht, weil eine wesentlich weiter gehende inhaltliche Annäherung erforderlich gewesen wäre. Zum Verhandlungsauftritt hätte eine Verpflichtung genügt, weitere Liberalisierungsschritte auf der Basis eines ausgewogenen Paketes von Vorteilen zu suchen. Dazu gehörte auch eine angemessene Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips. Beide Partner haben aber die innenpolitischen Fronten zu wenig, beziehungsweise sogar in die falsche Richtung vorbereitet. In Europa blieben die Forderungen der Bauernverbände unbestritten, wonach jede weitere Liberalisierung, die über den ersten Schritt der Uruguay-Runde hinausginge, von vornherein auszuschliessen sei. In den USA ging die Regierung im Vorfeld des Wahlkampfes um die Präsidentschaft nur zu gern auf die Forderungen der Landwirtschaft nach weitreichenden inhaltlichen Liberalisierungszielen ein. Unter diesen Voraussetzungen war ein Scheitern der Agrargespräche in Seattle kaum zu vermeiden.

Entwicklungsländer als Zaungäste

Bei aller entwicklungspolitischen Rhetorik der Industriestaaten – die Entwicklungsländer blieben bei der Vorbereitung der Ministerkonferenz und in den Verhandlungen in Seattle Zaungäste. Sie mussten zuschauen, wie sich die Industrieländer, konkret die EU und die USA, in erster Linie um ihre eigenen Anliegen kümmerten. Schlimmer noch: Selbst der vereinte Widerstand der Entwicklungsländer gegen die Einführung von Arbeitsstandards in die WTO-Ordnung vermochte

zahlreiche Industrieländer nicht davon abzuhalten, auf entsprechenden Verhandlungen zu bestehen. Die Industrieländer werden lernen müssen, dass die Entwicklungsländer einer nächsten grossen Runde nur zustimmen, wenn sie als Verhandlungspartner ernst genommen werden und ihre Anliegen in der Verhandlungsagenda enthalten sind.

Dabei geht es nicht in erster Linie um allgemeine entwicklungspolitische Deklarationen oder Ausnahmeklauseln, wie wir sie aus den bestehenden WTO-Verträgen zur Genüge kennen. Die Entwicklungsländer haben handfeste Anliegen einzubringen. Die Zollstrukturen der Industrieländer weisen in wichtigen Branchen nach wie vor eine mit dem Verarbeitungsgrad ansteigende Zollbelastung auf. Diese Zolleskalation behindert den Aufbau von Verarbeitungsindustrien in Entwicklungsländern. Zudem werden arbeitsintensive Güter, bei deren Produktion Entwicklungsländer einen komparativen Vorteil haben, auf den Hauptabsatzmärkten oft mit überdurchschnittlich hohen Zollsätzen belastet. Bekanntermassen gehen protektionistische Wirkungen aber stärker von der Zollstruktur und weniger vom allgemeinen Zollniveau aus, da dieses über Wechselkursanpassungen ausgeglichen wird. Das Textilabkommen ist zwar juristisch korrekt umgesetzt worden; die beiden ersten Liberalisierungsschritte bringen aber den Entwicklungsländern herzlich wenig, da die EU, die USA und Kanada bislang vor allem solche Produktkategorien der allgemeinen GATT-Disziplin unterworfen haben, für die bereits vor 1996 keine mengenmässigen Restriktionen bestanden und für die oft Industrieländer selbst Hauptproduzenten sind. Schliesslich richten sich Antidumping-Massnahmen überdurchschnittlich häufig gegen Importe aus Entwicklungsländern. Die Kompetenz zu Antidumping-Massnahmen lässt sich wettbewerbspolitisch kaum begründen, und es wäre an der Zeit, über eine Aufhebung dieser spezifischen Schutzmassnahme zu verhandeln. Von all diesen Themen hörte man im Vorfeld und auch während den Verhandlungen von Seattle sehr wenig.

Priorität der Handelspolitik im Zeichen der Globalisierung?

Bis jetzt habe ich nicht von den Demonstrationen und von den lautstarken öffentlichen Protesten gegen die Millennium-Runde gesprochen. Kann man sie als Episode von geringer langfristiger Wirkung auf die Seite schieben? Ich glaube nicht; man muss sie aber richtig interpretieren und einordnen.

Als Fundamentalkritik an der WTO sind sie Anliegen einer relativ kleinen Gruppe, die sich angesichts eines hohen persönlichen Engagements und unter Zuhilfenahme des Internets gut organisieren lässt. Dabei sind auch fragwürdige Koalitionen zu beobachten: Wenn sich Gewerkschaften für die Einführung von Sozialstandards in die WTO stark machen, so ist der protektionistische Hintergrund kaum zu übersehen. Weniger einsichtig ist es, wenn Entwicklungsorganisationen aus Industrieländern Hand für sozialpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen mit negativen Auswirkungen auf die Entwicklungschancen der betroffenen Länder bieten. Deren Regierungen wehren sich denn auch zu Recht gegen solche Ansinnen.

Ich bin überzeugt, dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in den Industrieländern weiss, dass der heutige Wohlstand wesentlich von offenen Märkten und vom internationalen Handel abhängt. Die Forderung, das Rad zurückzudrehen und nationale Märkte wieder protektionistisch zu schliessen, hat keine breite Unterstützung. Ich glaube auch nicht, dass die Mehrheit eine grundsätzliche Reform der WTO wünscht – dazu ist die Institution im übrigen zu

wenig bekannt. Seattle als breit abgestützte Fundamentalkritik zu interpretieren und daraus Handlungsbedarf abzuleiten, wäre falsch.

Man muss aber anerkennen, dass eine ernst zu nehmende Gruppe in der Bevölkerung – ob es sich dabei um eine Mehrheit oder um eine knappe Minderheit handelt sei dahingestellt – eine weitere politische Beschleunigung des Globalisierungsprozesses skeptisch beurteilt, wenn nicht offen ablehnt. Die Internationalisierung der Wirtschaft verläuft zur Zeit in einem Tempo, das vielen unheimlich ist. Sie nehmen diesen Prozess als zunehmende Unsicherheit hinsichtlich ihrer persönlichen Lebenssituation wahr und stimmen in den Chor derer ein, die beklagen, dass die zunehmend global operierenden und fusionierenden Unternehmen sich der (national-) staatlichen Kontrolle entziehen.

Die WTO-Regeln erleichtern diesen Globalisierungsprozess, sie sind aber nicht die eigentliche Ursache. Treibende Kraft sind die Fortschritte in der Informationstechnologie und die Marktveränderungen, die durch deren Einsatz ausgelöst werden. Diese Entwicklungen sind nicht mehr rückgängig zu machen – und sollten es auch nicht. Der Übergang in die Informationsgesellschaft schafft ein enormes langfristiges Wachstumspotential, er ist aber von weitreichenden Strukturanpassungen begleitet.

In dieser Ausgangslage ist aber die im Seattle-Protest zum Ausdruck kommende Frage gestattet, ob einer weiteren Beschleunigung des Globalisierungsprozesses eine hohe wirtschaftspolitische Priorität zukommen sollte. Die weltwirtschaftliche Integration und der internationale Handel mit Gütern und Dienstleistungen werden aufgrund technologischer Entwicklungen in den nächsten Jahren weiterhin deutlich zunehmen. Sofern diese Entwicklung keinen grundsätzlichen Reformbedarf von WTO-Regeln begründet, setzt eine Millennium-Runde wirtschaftspolitische Prioritäten, die nicht denjenigen der Mehrheit der Bevölkerung entsprechen. Falls entsprechend befragt, würde die Mehrheit heute für eine Verlangsamung und nicht für eine Beschleunigung des Globalisierungsprozesses sprechen.

”High Politics”: Protektionistische Risiken einer Millennium-Runde

Ob eine Millennium-Runde zweckmässig ist, muss anhand der Antworten auf zwei Fragen entschieden werden: Erstens, wie gross ist der Handlungsbedarf, und zweitens, welches ist der zu erwartende Ausgang. In beiden Fragen sprechen die Argumente eher gegen das Lancieren einer neuen Runde.

Zuerst die Frage nach dem Handlungsbedarf. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass Mikroelektronik und Informationstechnologie einen Globalisierungsprozess eingeleitet haben, der mit hohem Tempo voranschreitet. Derzeit besteht kaum Bedarf, die Internationalisierung der Wirtschaft generell zu beschleunigen. Es stellt sich allenfalls die Frage, ob die Regeln der WTO an die Bedingungen des zunehmend wichtiger werdenden elektronischen Handels angepasst werden müssen, um dessen Potentiale voll ausschöpfen zu können. Anlässlich der zweiten WTO-Ministerkonferenz im Mai 1998 in Genf haben die Minister eine Erklärung zum elektronischen Handel verabschiedet und den Allgemeinen Rat beauftragt, innerhalb der zuständigen Gremien den Handlungsbedarf abzuklären. Die bisher verfügbaren Informationen über die diesbezüglichen

Diskussionen lassen nicht darauf schliessen, dass vorerst grössere Anpassungen erforderlich wären¹.

Multilaterale Runden sind "High Politics" und sind angebracht, wenn besondere Herausforderungen bestehen oder grosse Sprünge im Regelungsgefüge notwendig erscheinen. Für die letzten drei Runden waren diese Voraussetzungen gegeben. Seit den siebziger Jahren hatte eine schleichende Erosion der GATT-Regeln eingesetzt, die sich vor allem im nicht-tarifären Bereich äusserte und durch den schwachen Streitschlichtungsmechanismus unterstützt wurde. Diese Entwicklung gab bereits Anlass zur Tokyo-Runde; deren ursprüngliches Ziel, nicht-tarifäre Handelshemmnisse über entsprechende Änderungen des GATT-Vertrages zu bekämpfen, liess sich allerdings nicht verwirklichen. Die resultierenden Kodizes erwiesen sich angesichts des jeweils begrenzten Mitgliederkreises als ungenügend, um der neo-protektionistischen Entwicklung wirksam zu begegnen. Die Erosion der GATT-Disziplin beschleunigte sich in den achtziger Jahren und verstärkte den Bedarf nach einer neuen Runde. Da das EG-Binnenmarktprogramm gerade diese nicht-tarifären Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel abbaute, drohte es zusätzlich, Drittstaaten zu diskriminieren. Gleichzeitig wurde immer deutlicher sichtbar, dass die Beschränkung des GATT auf den Güterhandel den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten nicht mehr Rechnung trug. Hier war Bedarf nach "High Politics" in Form der Uruguay-Runde gegeben. Ähnliche Argumente galten auch für die Kennedy-Runde, deren ehrgeiziges Zollsenkungsprogramm die Antwort auf die Gründung der EWG mit der daraus erwachsenden Gefahr von Handelsumlenkungen war.

Vergleichbare Herausforderungen fehlen heute. Die Aufgabe lautet vielmehr, den mit der Uruguay-Runde begonnen Prozess weiterzuführen und die dort nicht befriedigend gelösten Themen zu verhandeln. Gleichzeitig ist auch zu sehen, dass das neue Streitschlichtungsverfahren die Gefahr der schleichenden Erosion des bisher Erreichten, die unter dem alten GATT virulent war, deutlich reduziert hat. Ich sehe deshalb kaum, unter welchen Themen heute eine internationale Koalition für Liberalisierung gebildet und innenpolitisch verteidigt werden könnte.

"High Politics" muss aber ein dominierendes Thema haben, wenn sie zu brauchbaren Abkommen führen und nicht bloss Rhetorik bleiben soll. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass dieses Thema unter den jetzigen Gegebenheiten nicht Liberalisierung, sondern Regulierung des Welthandels lauten könnte, mit der Gefahr gewollter oder ungewollter protektionistischer Wirkungen. Arbeitsstandards, Umweltschutz, Konsumentenschutz oder Wettbewerbspolitik sind bekannte Themen, die Einlass in die WTO-Ordnung suchen. Dies kann auf zwei Wegen geschehen: Entweder regelt die WTO diese Bereiche selbst, oder sie gibt den Mitgliedstaaten die Kompetenz, nach vorgegebenen Verfahren Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Beide Wege haben hohe Risiken. Die WTO verdankt ihren Erfolg – um einen Ausdruck aus der europäischen Integration zu verwenden – ihrer Konzentration auf die "negative Integration", das heisst auf den Abbau von Marktzutrittsschranken. Sie ist institutionell schlecht ausgerüstet, selbst Aufgaben der Marktlenkung zu übernehmen. Im übrigen ist der Erfolg der EU im Bereiche dieser sogenannten "positiven Integration", man denke etwa an die Stahl- oder Agrarmarktordnungen, ebenfalls sehr gemischt. Der zweite Weg bestünde darin, den Mitgliedern Kompetenzen einzuräumen, im Rahmen von WTO-Vorgaben nach eigenen Verfahren Gegenmassnahmen zu beschliessen, wenn Verletzungen von Mindeststandards festgestellt werden. Hier sollten die GATT-Erfahrungen mit

¹ Die WTO hat eine eigene Sektion ihrer Homepage (<http://www.wto.org>) dem Themenkreis "elektronischer Handel" gewidmet. Dort sind auch die Ergebnisse der Verhandlungen in den einzelnen Räten einsehbar.

Antidumping-Massnahmen, mit Verfahren zur Festlegung von Ausgleichszöllen gegen Subventionen sowie mit Schutzmassnahmen zur grössten Vorsicht mahnen.

Dies heisst nicht, dass diese Themen vernachlässigt werden sollten, sie sind aber in den dafür zuständigen Gremien aufzugreifen. In der Wettbewerbspolitik kann der bereits beschrittene Weg einer engeren Zusammenarbeit nationaler Wettbewerbsbehörden weiter gegangen werden. Globale Umweltprobleme lassen sich im Rahmen spezieller Umweltabkommen gezielter angehen, wobei ich die Meinung vieler teile, dass entsprechenden Verhandlungen hohe politische Priorität zukommen muss. Arbeitsstandards und Sozialrechte sind in der Internationalen Arbeitsorganisation sachgerechter verankert. Die Aufnahme dieser Themen in die WTO würde deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen und wäre mit grosser Wahrscheinlichkeit auch den betreffenden Anliegen wenig dienlich, da Handelsinteressen direkt in die jeweiligen Verhandlungen einfließen würden. Es wäre auch ein Trugschluss zu glauben, dass Themen, für die man innerhalb der Fachgremien mangels ausreichendem Konsens keine wirksamen Lösungen findet, in der WTO besser aufgehoben wären.

Um es nochmals kurz zusammenzufassen: Für eine Millennium-Runde der "High Politics" besteht kein ausreichender Liberalisierungsbedarf und sie würde Gefahr laufen, mit Themen beladen zu werden, die das bisher Erreichte gefährden.

"Low Politics": Chancen der Built-in Agenda der Uruguay-Runde

Mit dem Plädoyer, auf eine grosse Millennium-Runde zu verzichten, will ich allerdings nicht aussagen, dass kein Bedarf für Verhandlungen im Rahmen der WTO bestünde. Diese sollten aber von den offenen Dossiers der Uruguay-Runde ausgehen und soweit wie möglich als Sektorverhandlungen geführt werden. Zu prüfen ist auch, ob nicht der Ansatz von Zollverhandlungen ausserhalb einer grossen Runde, wie er erfolgreich für Produkte der Informationstechnologie realisiert werden konnte, auf andere Industriebranchen übertragbar wäre. Damit liessen sich vor allem die Interessen der Entwicklungsländer aufnehmen. Falls dennoch eine Verknüpfung einzelner Dossiers für eine ausgewogene Bilanz von Vorteilen notwendig erscheint, kann dies im Einzelfall nach besserer Kenntnis der sektoralen Verhandlungsergebnisse versucht werden.

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Übersicht über ausgewählte Themen der in den Abkommen der Uruguay-Runde bereits enthaltenen Verhandlungsmandate. Bereits ein schneller Blick auf die Agenda zeigt, dass die WTO-Mitglieder in Verzug sind. In den letzten zwei Jahren hat man zu leichtfertig mit dem Hinweis auf die kommende grosse Runde den Verhandlungsbeginn hinausgeschoben. Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle ist es Zeit, dass sich die Partner auf ihre eingegangenen Verpflichtungen besinnen.

Ausgewählte Themen der Built-in Agenda der Uruguay-Runde

<i>Vorgesehenes Datum</i>	<i>Thema</i>	<i>Aktueller Stand</i>
30. 06. 1996	Abschluss der Marktzugangsverhandlungen für die Seeschifffahrt	Verschoben auf 2000
Ende 1996	Beginn von multilateralen Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung im Dienstleistungsbereich	Zusammen mit den Verhandlungen zu Dienstleistungen
30. 04. 1996	Abschluss von Verhandlungen über Basisdienstleistungen in der Telekommunikation	15. 02. 1997
1996	Abschluss der Verhandlungen über Finanzdienstleistungen	30. 12. 1997
Ende 1997	1. Review des Abkommens über Technische Handelshemmnisse	November 1997
Ende 1997	Abschluss der 1. Phase des Textilabkommens	Legal korrekt umgesetzt
20. 07. 1998	Arbeitsprogramm für die Harmonisierung von Ursprungsregeln	Offen
Ende 1998	1. Review des Abkommens über Sanitäre und Phytosanitäre Massnahmen	März 1999 ("non exhaustive")
Ende 1998	Beginn neuer Verhandlungen zur Stärkung der Regeln im Abkommen über öffentliche Beschaffung	Beginn Ende 1998, bisher kein Ergebnis
Ende 1998	Evaluation des WTO-Streitschlichtungssystem und Entscheid über Anpassungen	Offen
Ende 1999	Beginn neuer Verhandlungen im Agrarbereich	Ende März 2000
01. 01. 2000	Beginn neuer Verhandlungen im Dienstleistungsbereich	Ende Februar 2000
01. 01. 2000	1. Review der Ausnahmen zur Meistbegünstigung im Dienstleistungsabkommen	Im Rahmen der Verhandlungen zu Dienstleistungen
01. 01. 2000	Evaluation des Trade Policy Review Verfahrens und Entscheid über Anpassungen	1999
01. 01. 2000	Evaluation des Abkommens über handelsbezogene Investitionsmassnahmen und Abklärung, ob es durch investitions- und wettbewerbspolitische Bestimmungen ergänzt werden soll	Offen
01. 01. 2000 oder später	1. Review der Umsetzung des Abkommens über Geistige Eigentumsrechte	Offen
Ende 2001	Abschluss der 2. Phase des Textilabkommens	Offen
Ende 2004	Abschluss der 3. Phase des Textilabkommens und volle Integration des Textilhandels in das GATT-Regelwerk	Offen
Ohne Datum	Verhandlungen über Subventionen im Dienstleistungsabkommen	Im Rahmen der Verhandlungen zu Dienstleistungen

Quelle: WTO, *Trading into the Future*, Genf, April 1999, 44 sowie Auskünfte des WTO-Sekretariats.

In den meisten Fällen bieten sich bereits innerhalb der einzelnen Dossiers Möglichkeiten zu einem Ausgleich von Interessen. Das Bündeln von Themen – ein Hauptargument für multilaterale Runden – ist daher zumindest in der Anfangsphase nicht erforderlich. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen.

So haben die Vertragsstaaten des plurilateralen Abkommens über die öffentlichen Beschaffung ausreichende gegenseitige Marktöffnungsinteressen, um die angesagten Verhandlungen

aufzunehmen. Diese könnten die Rechtsschutzverfahren, die im Abkommen enthaltenen Schwellenwerte oder den Einbezug von lokalen Körperschaften und von bislang nicht abgedeckten konzessionierten Betrieben beinhalten. Ergibt sich eine grössere Übereinstimmung in den einbezogenen Beschaffungsstellen, lässt sich auch über die Einführung der in der Uruguay-Runde nicht erreichten Meistbegünstigung gegenüber den anderen Vertragspartnern verhandeln.

Auch bei Dienstleistungen und Landwirtschaft ist ein beachtlicher Teil der Vorbereitungen und des Interessenausgleichs innerhalb der jeweiligen Dossiers möglich. Bei den Dienstleistungen geht es in erster Linie um eine Konsolidierung der Verpflichtungslisten, die mit einer Überprüfung und Reduktion der Vorbehalte zur Meistbegünstigung verbunden werden sollte. Ebenfalls kritisch zu prüfen sind die sogenannten horizontalen Vorbehalte, die in der letzten Runde teilweise zu unbesehen akzeptiert wurden. Dies gibt auch Gelegenheit, die bereits seit Ende 1996 fälligen Verhandlungen über das öffentliche Beschaffungswesen im Dienstleistungsbereich aufzunehmen. Wünschenswert wäre, gleichzeitig die im Dienstleistungsabkommen ohne festes Datum bereits vorgesehenen Verhandlungen zur besseren Kontrolle von Subventionen aufzunehmen.

Wenn man sich die Erkenntnis vor Augen hält, dass ein leistungsfähiger Dienstleistungssektor eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum ist, und dass die neuen Medien bei den informationsbezogenen Dienstleistungen vermutlich die stärkste direkte Liberalisierungswirkung haben werden, sollten Verhandlungsergebnisse durchaus auch innerhalb dieses Sektors möglich sein. Optimistisch sollte auch stimmen, dass bei den Telekommunikations-Grunddiensten mit dem "Reference Paper" ein Weg aufgezeigt wurde, wie man Wettbewerbsregeln sektorgerecht in Länderlisten aufnehmen kann. Die vorangehende Aufzählung verdeutlicht, dass es im Dienstleistungsbereich an Themen offensichtlich nicht fehlt. Man sollte aber die Verhandlungen ernsthaft aufnehmen und nicht mit dem Hinweis auf eine noch zu lancierende neue Runde hinausschieben. Verhandlungen in Ausführung des Auftrages aus der Uruguay-Runde können sofort aufgenommen werden.

Bei der Landwirtschaft sind die Möglichkeiten eines begrenzten Verhandlungsauftrages ebenfalls noch nicht ausgelotet. Wenn man nicht mit der Forderung nach völligem Freihandel beginnt, scheint mir durchaus Spielraum für Verhandlungen bezüglich Marktzugang und Subventionsabbau zu bestehen. Der schnelle Strukturwandel und die schwindende Bereitschaft der Bevölkerung, eine ökologisch fragwürdige Massenproduktion wie bisher mit Steuergeldern zu unterstützen, lassen Spielraum für Verhandlungen zum Subventionsabbau erwarten. Dies wird unterstützt durch die steigende Bereitschaft der Konsumenten, für ökologisch differenzierte Produkte aus regionaler Produktion höhere Preise zu zahlen.

Aus europäischer Sicht ist wichtig, dass die traditionellen Marktzugangsverhandlungen mit einer intensiven Suche nach einer ausgewogenen Verankerung des Vorsorgeprinzips im Umwelt- und Gesundheitsschutz verbunden werden. Die heutige Auslegung des Abkommens über Sanitäre und Phytosanitäre Massnahmen im Rahmen der Streitschlichtung wird in dieser Hinsicht von vielen als Risiko empfunden. Der Kompromiss in dem Ende Januar 2000 nach langen Auseinandersetzungen beschlossenen Protokoll über die Sicherheit im internationalen Handel mit gentechnisch veränderten Organismen kann Anhaltspunkte für entsprechende Verhandlungen im Rahmen des Agrardossiers bieten. Sofern man strenge Deklarationsvorschriften erlaubt, lässt sich die Verantwortung für Gesundheitsrisiken auch vermehrt an die Konsumenten abgeben.

Auch hier gilt wiederum: Bei ernsthaften Bemühungen kann ein Verhandlungspaket vorbereitet werden, das vielleicht nicht als grosser Wurf zu bezeichnen ist, das aber den Auftrag der Uruguay-Runde ernst nimmt, die Liberalisierung weiterzuführen.

Zur Built-in Agenda gehört auch die Rückführung des Textilhandels unter die allgemeine GATT-Disziplin. Hier stehen die entscheidenden Schritte noch aus. Für die Entwicklungsländer wird es wichtig sein, von den Industrieländern ein eindeutiges Bekenntnis zur vollständigen und rechtzeitigen Umsetzung des Textilabkommens zu erhalten. Die dritte Phase, die zu Beginn des Jahres 2002 in Kraft tritt, muss endlich einen grösseren Teil der bisher von mengenmässigen Beschränkungen betroffenen Produktkategorien unter die allgemeine GATT-Disziplin stellen. Andernfalls ist das Bekenntnis zur Liberalisierung des Textilhandels unglaublich. Diese Stossrichtung könnte durch einen zusätzlichen Zollabbau im Rahmen eines Sektorabkommens Textil verstärkt werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob nicht in anderen Branchen, die für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind, über analoge Initiativen die Einfuhrzölle der wichtigsten Industrieländer gesenkt werden könnten. Allgemeine Zollsenkungen auf Meistbegünstigungsbasis sind der häufig willkürlichen präferenziellen Zusprache von Zollkontingenten und der Gewährung von Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer vorzuziehen.

Zurückgewinnung der Handlungsfähigkeit

Im zentralen Punkt bin ich vermutlich mit den Befürwortern einer neuen grossen Runde einig. Die WTO muss nach der Lähmung von Seattle – eigentlich war diese schon in der Vorbereitung von Seattle beobachtbar – möglichst schnell wieder handlungsfähig werden. Die Weltwirtschaft kann sich keine Welthandelsorganisation leisten, die mangels klarem Auftrag und aus Angst vor dem Druck der Strasse inaktiv wird. Dann könnten die grossen Fortschritte, welche die Uruguay-Runde brachte, schnell verloren gehen. Ich glaube allerdings, dass dieser Auftrag nicht zuerst gesucht werden muss, sondern in der Built-in Agenda der Uruguay-Runde bereits besteht. Die WTO-Mitgliedsländer haben sich diese Verhandlungsmandate schon gegeben, und ich bin mir nicht bewusst, dass sie formell zurückgezogen worden wären. Man hat sie allerdings bis vor kurzem nicht ernsthaft eingelöst. Die Wahrnehmung alter Aufgaben braucht keine Ministerkonferenz zur Formulierung der Verhandlungsagenda.

Wie ist der durch den Allgemeinen Rat der WTO anfangs Februar eingeleitete Prozess auf dem Hintergrund der obigen Ausführungen zu bewerten. Grundsätzlich ist sehr erfreulich, dass die WTO-Mitglieder nach Seattle zu den Tagesgeschäften zurückgefunden haben und sich auf die Built-in Agenda der Uruguay-Runde konzentrieren. Die Stossrichtung stimmt mit meinem Anliegen überein. Trotzdem sind einige Vorbehalte anzubringen:

Es ist bislang noch nicht ausreichend ersichtlich, ob die Mitglieder die neuen Verhandlungen wirklich ernsthaft vorantreiben wollen oder ob sie angesichts der veränderten Situation ein Lippenbekenntnis zur Weiterführung des Liberalisierungsprozesses suchten. Im letzteren Falle wäre das Risiko einer Rückwärtsbewegung nach wie vor gegeben. Die Regierungen sollten sich eindeutig für die Weiterführung des Prozesses aus der Uruguay-Runde verpflichten und explizit auf eine neue grosse Runde verzichten. Andernfalls wird dauernd auf einen erforderlichen Ausgleich von Vorteilen in einem Gesamtpaket verwiesen, was die Kompromissbereitschaft innerhalb der Sektoren unnötig schwächt. Eine Verpflichtung auf den Uruguay-Prozess würde die WTO-Mitglieder auch dazu zwingen, unterschiedliche Interessen und Standpunkte in den

jeweils zuständigen Gremien tatsächlich zu verhandeln und nicht durch allgemeine Formulierungen zu überdecken, wie dies teilweise in den Reviews zu den neuen Abkommen beobachtbar war.

Bezüglich der Entwicklungsländer geht der Prozess in die falsche Richtung. Erstreckung von Fristen für die Umsetzung der WTO-Verpflichtungen, vermehrte Mittel für die technische Unterstützung oder weitere präferenzielle Vergünstigungen mögen zwar Lösungen auf kurzfristig drängende Probleme sein, sie lenken aber vom langfristig wirksamen Programm der Marktöffnung ab. Zollsenkungen auf Meistbegünstigungsbasis in denjenigen Branchen, in denen Entwicklungsländer komparative Vorteile haben, und die wirksame Eindämmung der sogenannten "contingent protection" (vor allem Antidumping-Verfahren) sollten die Schwerpunkte eines Programmes zur Förderung der Entwicklungsländer sein. Die diskretionäre Zusprache einseitiger Vergünstigungen erhöht die Abhängigkeit der Entwicklungsländer und schwächt sie langfristig.

Der Erfolg der Verhandlungen wird davon abhängen, wie umfassend das Verhandlungsmandat in den einzelnen Gruppen definiert wird. Die vorangehenden Ausführungen zur Built-in Agenda lassen erkennen, dass erheblicher Spielraum besteht. Welche Themen die WTO-Mitglieder tatsächlich aufgreifen werden, ist zum Zeitpunkte der Abfassung dieses Beitrages (Mitte Februar) noch nicht ausreichend ersichtlich. Ich muss die Bemerkung deshalb als Frage stehen lassen.

In einem zentralen Punkt möchte ich die gewählte Strategie aber abschliessend unterstützen. Die Rückbesinnung auf die Built-in Agenda der Uruguay-Runde hat den Vorteil, dass man nicht notwendigerweise den Weg der "High Politics" gehen muss. Es gibt durchaus Situationen, in denen "Low Politics", die nicht im selben Ausmasse politische Aufmerksamkeit auf sich zieht, erfolgversprechender sein kann. Meine Diagnose lautet, dass wir uns heute in einer solchen Situation befinden.