

Vor einer neuen Welthandelsrunde

Auf der Vierten Ministerkonferenz der WTO vom 9. bis 13. November in Katar wurde eine neue Welthandelsrunde beschlossen. Welche Themen stehen auf der Agenda?

Jens van Scherpenberg

Die neue Welthandelsrunde – eine „Entwicklungsrunde“?

Der von der 4. Ministerkonferenz der WTO in Katar erreichte Beschluss zur Eröffnung einer neuen Welthandelsrunde¹ ist so weit erkennbar im Rahmen des vorbestimmten Kompromissspielraums geblieben. Selbst dieser mühsame Kompromiss aber verdankt sich nicht nur der dichten, von Störungen freien Verhandlungssituation in Doha, sondern vor allem auch dem Zusammenwirken zweier singulärer Bedingungen, die die Konferenz unter außerordentlichen Erfolgsdruck stellten.

Zum einen erlangte nach den Terror-Anschlägen des 11. September das Thema eines „gerechteren“ Nord-Süd-Ausgleichs im Rahmen der Welthandelsordnung, obwohl mit der unmittelbaren Antiterrorpolitik in keiner Weise direkt verbunden, erhöhte Dringlichkeit. Die erste große internationale Nord-Süd-Konferenz nach dem 11. September wurde so zum Prüfstein dafür ernannt, ob es namentlich den G-7-Staaten ernst sei mit ihrer bekundeten Bereitschaft, die Entwicklungs- und Schwellenländer bei der weiteren Integration in die globalisierte Weltwirtschaft aktiv zu unterstützen.

Zum anderen wurde im Verlauf des Sommers, und vor allem nach dem 11. September, der massive

Wachstumseinbruch in den großen Industriestaaten immer deutlicher, dem sich die meisten der Entwicklungs- und Schwellenländer nicht entziehen können. Ein Scheitern der WTO-Konferenz von Katar unter diesen globalen makroökonomischen Bedingungen wäre nicht nur ein fatales Signal für die internationalen Güter- und Finanzmärkte gewesen. Es hätte auch die Gefahr zunehmender bilateraler Rückgriffe auf protektionistische Maßnahmen zur Rezessionsbekämpfung erhöht. Im Gefolge wäre die schwelende institutionelle Krise der WTO und ihres Streitbeilegungsmechanismus voll zum Ausbruch gekommen.

Das bewusste, vor allem innenpolitisch motivierte, taktische Spiel etwa der damaligen amerikanischen Regierung 1999 in Seattle, das wesentlich zum Scheitern der letzten Ministerkonferenz führte, konnte sich unter diesen Umständen keiner der großen Akteure leisten, weder die USA, noch die EU oder die Verhandlungsführer der Entwicklungs- und Schwellenländer, Indien und Brasilien. Doch sind die Gegensätze zwischen EU und USA, sowie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die die Vorbereitungen der Ministerkonferenz prägten, in Katar nicht ausgeräumt worden. Die Beschlüsse der Ministerkonferenz von Doha können den hohen Erwartungsdruck an die WTO, unter dem sie zustande kamen, nicht befriedigen. Er wird die nun beginnenden konkreten Verhandlungen

der neuen Runde weiter begleiten. Doha ist somit nur der erste Schritt.

Der Kompromiss von Doha scheint, wie sich schon anhand der vorbereiteten Schlussdokumente abzeichnete, in seiner begrenzten Reichweite eher dem bisherigen Ansatz der USA zu einer „kleinen“, sich auf einige wenige „Deliverables“, erreichbare Ziele, beschränkenden Runde zu folgen. Er eröffnet die Verhandlungen über eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte der Industrieländer einschließlich des Abbaus der Exportsubventionen, eine Vorgabe des Abkommens von Marrakesch von 1994, mit dem die Uruguay-Runde endete. Doch ein erfolgreicher Abschluss der Agrarverhandlungen wird explizit nicht präjudiziert. Der Verhandlungspunkt „Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte“ (vor allem der Entwicklungsländer) könnte hier allerdings ein nützliches Gegengewicht im Rahmen der Verhandlungsmasse darstellen.

Die Entwicklungsländer haben mit der Aufnahme des Themas Anti-Dumping-Politik in die Verhandlungs-Agenda und mit der in Doha beschlossenen Erklärung zu den Patentrechten für Medikamente² wichtige Verhandlungsziele erreicht. Sie konnten jedoch ihre

¹ Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/W/1, 14.11.2001, www-chil.wto-ministerial.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.doc

² Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, WT/MIN(01)/DEC/W/2, 14.11.2001, http://www-chil.wto-ministerial.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.doc

Forderungen nach beschleunigtem Abbau der Textilhandelsbeschränkungen und nach einer allgemeinen Verlängerung der Umsetzungsfristen verschiedener Vereinbarungen der Uruguay-Runde, vor allem auch dem TRIPS-Abkommen über den Patentschutz, nicht durchsetzen.

Der aktuelle Erfolgsdruck der Konferenz hat vor allem die Position der EU geschwächt. Die Forderung nach einer wirklich umfassenden Runde, unter Einschluss der Themen Direktinvestitionen, Wettbewerbspolitik, Einbeziehung von Umwelt- und Sozialstandards in das Welthandelsregime, findet sich in einer neuen, aber noch keineswegs rechtlich verbindlichen, allenfalls politisch bindenden „built-in-Agenda“ aufgehoben, über die die nächste WTO-Ministerkonferenz in zwei Jahren endgültig beschließen soll. Dabei darf es sich die EU als Erfolg anrechnen, dass das Thema Handel und Umweltstandards überhaupt für WTO-würdig befunden wurde und damit sein Anspruch auf einen künftigen Platz auf der Verhandlungsagenda erhalten bleibt. Das Thema Sozialstandards ist hingegen weiterhin auf die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und ihre unverbindlichen, wenn auch nicht ganz wirkungslosen Empfehlungen verwiesen.

Aber auch über die Aufnahme einiger bei den Entwicklungs- und Schwellenländern kontroverserer Forderungen der USA, insbesondere nach Erleichterungen der Zollabwicklung und nach transparenteren Regeln für die Nichtdiskriminierung und Marktöffnung im öffentlichen Beschaffungswesen, in die Verhandlungsrunde wird wohl erst in zwei Jahren endgültig beschlossen werden.

Globale Ungleichheit als Hintergrundthema?

Es mag übertrieben erscheinen, die bevorstehende neue Welthandelsrunde bereits als „Entwick-

lungsrunde“, als eine Veranstaltung zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer, zu charakterisieren. Doch wird sie unweigerlich geprägt sein von bedeutenden Verschiebungen in der öffentlichen Behandlung des Themas Globalisierung in den letzten Jahren. Die Diskussion über den Zusammenhang von Handelsliberalisierung bzw. Globalisierung und globaler inner- wie zwischenstaatlicher Ungleichheit der Einkommensentwicklung war auf wirtschaftswissenschaftlicher Ebene 1997 durch Dani Rodrik und seine Untersuchungen zum Zusammenhang von Handelsliberalisierung und Ausbau des Wohlfahrtsstaates belebt worden³. Sie ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Thema des Anti-WTO- und Anti-Globalisierungs-Protests geworden, wie er sich zuerst vehement vor zwei Jahren in Seattle manifestierte. Und inzwischen wurde sie, unter anderem

³ Dani Rodrik: *Has Globalization Gone too Far?*, Washington DC (Institute for International Economics) 1997.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Dr. Jens van Scherpenberg, 55, ist Leiter der Forschungsgruppe Amerika am Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit in Berlin.

Prof. Dr. Richard Senti, 66, leitete die Forschungsgruppe Außenwirtschaft und Agrarmarktfragen am Institut für Wirtschaftsforschung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich.

Prof. Dr. Heinz-Dieter Smeets, 49, ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre und Leiter der Forschungsstelle für Europäische Wirtschaftsbeziehungen an der Heinrich Heine Universität in Düsseldorf.

durch die Weltbank, auf die Mainstream-Ebene gehoben.

In dieser Diskussion verbinden sich diejenigen Positionen, die sich die – vermeintlichen – Interessen der sozial Benachteiligten in den Industrieländern zu eigen machen mit denjenigen, die eine Benachteiligung der Entwicklungsländer im Prozess der Globalisierung zu entdecken verneinen. Dabei spielt der unbestreitbare absolute Wohlfahrtsgewinn der meisten Entwicklungsländer durch die Globalisierung meist eine geringere Rolle als relative Verschiebungen in der zwischenstaatlichen Einkommensverteilung. Doch muss unabhängig von der sozialpolitisch-normativen Ebene, die sich eine Art wohlfahrtsstaatlicher internationaler Einkommensumverteilung zum Gegenstand macht, gefragt werden, ob die bisherigen Liberalisierungsprozesse im Zuge der Globalisierung tatsächlich ausgewogen waren oder ob sie die alten Industrieländer zu Lasten der Entwicklungs- und Schwellenländer begünstigt haben. Nicht zuletzt mussten viele Entwicklungs- und Schwellenländer in den letzten Jahren feststellen, dass ihre Wirtschaft und damit auch ihre relative Einkommensposition gegenüber internationalen Finanzkrisen und Rezessionen verletzlicher ist als die der Industrieländer. Denn für den weniger zyklischen Export von Agrar- und Konsumgütern treffen sie noch immer auf hohe Handels-schranken.

Diesen Fragen werden sich die Verhandlungsdelegationen der neuen Handelsrunde weiter stellen müssen.

Es geht dabei auch um die Verhandlungsmacht innerhalb der WTO. Auch auf dieser Ebene wird auf die Dauer mehr Ausgewogenheit notwendig sein. In Doha konnte die Masse der Entwicklungsländer noch auf traditionelle Weise zum Einlenken gebracht werden. Die Zustimmung der AKP-Staaten etwa wurde dadurch gesichert,

dass die EU bei den übrigen WTO-Mitgliedern die erforderliche Billigung (waiver) zu den Präferenzregelungen des Abkommens von Cotonou, des Folgeabkommens der Lomé-Verträge, erreichte. Indien als der selbsternannte Verhandlungsführer der Entwicklungsländer stand am Schluss mit seinen Einwänden weitgehend isoliert da.

In den bevorstehenden Verhandlungen könnten sich hier die Akzente zu Gunsten der Entwicklungsländer noch verschieben. Dafür spricht nicht nur die Tatsache, dass mit China ein weiterer sehr gewichtiger Akteur, der von seiner wirtschaftlichen Interessenlage den Entwicklungs- und Schwellenländern zuzurechnen ist, die neue Runde wesentlich mitgestalten wird⁴. Vor allem ist eine solche Verschiebung auch zu erwarten, wenn sich aus dem Interesse, eine breite Koalition gegen den Terrorismus aufrechtzuerhalten, gerade nach ersten militärischen Erfolgen, eine Verlagerung der außenpolitischen Prioritäten in den G-7-Staaten auf die außenwirtschaftspolitische Flankierung einer solchen Politik ergibt.

Ob die in Doha erzielte Einigung bereits im kommenden Jahr zu substanziellen Verhandlungen führt oder nur ein Formelkompromiss ist, der allen Beteiligten ein gesichtswahrendes Überbrücken der weltwirtschaftlich schwierigen nächsten zwei Jahre erlaubt, muss sich allerdings erst noch erweisen. Letzteres ist eher wahrscheinlich.

Sollte sich im kommenden Jahr etwa bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Frankreich und den Kongresswahlen in den USA die Regel bestätigen, dass in einer Rezession eher protektionistische statt freihandelsorientierte Politik die Oberhand gewinnt,

dann hätten die Vereinbarungen von Doha wohl kaum hinreichendes Gewicht, die Handelsliberalisierung gegen einen solchen Trend voranzubringen. Die harte Haltung Frankreichs in Doha in der Frage des Abbaus der Agrarexportsubventionen sowie das bisherige Unvermögen (und unzureichende Interesse) des amerikanischen Präsidenten Bush, im Kongress Unterstützung für die „Fast Track“-Vollmacht zur vereinfachten Ratifizierung von Handelsabkommen zu erreichen, liefern einen Vorgeschmack möglicher Stagnation der Handelsliberalisierung im kommenden Jahr und darüber hinaus.

Der US-Handelsbeauftragte Zoellick setzt darauf, dass der erfolgreiche Abschluss der WTO-Ministerkonferenz von Doha auch innenpolitisch Rückenwind bedeutet für den unter der Bezeichnung „Trade Promotion Authority“ (TPA) eingebrachten „Fast-Track“-Gesetzentwurf. Doch gibt es im amerikanischen Kongress gerade gegenüber der WTO wegen des supranationalen Charakters ihres Streitbeilegungsverfahrens große Vorbehalte. Sollte es der US-Regierung nicht gelingen, noch im Jahr 2001 die Zustimmung des Kongresses zu TPA zu erreichen, dürfte das Vorhaben bis zu den Zwischenwahlen im November 2002 (und möglicherweise darüber hinaus) gescheitert sein.

Multilaterale oder regionale Handelsliberalisierung?

Das aber würde denjenigen Tendenzen in den USA, in Europa, inzwischen aber auch in Asien Vorschub leisten, die verstärkt auf regionale Handelsliberalisierung setzen. Gerade die Regierung Bush etwa hatte von Anfang an der regionalen Wirtschaftsintegration der westlichen Hemisphäre, der Free Trade Area of the Americas (FTAA) mindestens gleich hohe, wenn nicht höhere Priorität eingeräumt als einer multilateralen Handelsrunde auf WTO-Ebene. Und

für entsprechende regionale Abkommen wäre im Kongress auch ohne „Fast Track“ eher eine Mehrheit zu finden als für die Zustimmung zu einem neuen umfassenden multilateralen Abkommen im WTO-Kontext. Denn hier haben die USA einen wesentlich größeren Gestaltungsspielraum. Nicht von ungefähr hat die Administration in Erklärungen vor dem Kongress wiederholt auf den Vorsprung des weltwirtschaftlichen Rivalen EU in der bilateral-regionalen Integrationspolitik gegenüber dritten Staaten verwiesen.

Kurz vor der Konferenz von Doha hatten sich auch die Staaten der ASEAN auf einem Gipfeltreffen am 6. November 2001 mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Zhu auf die Bildung einer Freihandelszone zwischen der ASEAN und China in den nächsten zehn Jahren geeinigt.

Diese Entwicklungen könnten den Anschein erwecken, dass die Dynamik der Handelsliberalisierung und Marktöffnung sich wieder einmal eher auf die regionale Ebene zu verlagern scheint. Davor hatte auch WTO-Generaldirektor Mike Moore in seinem zu Beginn der Doha-Konferenz am 9. November vorgelegten Jahresbericht gewarnt⁵.

Das Spannungsverhältnis von gegenseitiger Behinderung und Beflügelung regionaler und multilateraler Handelsliberalisierung wird auch die neue Handelsrunde begleiten, so wie bereits die Uruguay-Runde davon wesentlich geprägt wurde. Die Erfahrungen aus jener und früheren Handelsrunden lassen allerdings erwarten, dass letztlich der Beflügelungseffekt der regionalen auf die multilaterale Marktöffnungs- und Integrationspolitik überwiegen wird.

⁴ Das Interesse der Industrieländer, China möglichst noch keine Rolle bei der Entscheidung über die Agenda der neuen Runde einzuräumen, hat maßgeblich zu der Verzögerung des Aufnahmeprozesses in den letzten zwei Jahren beigetragen.

⁵ World Trade Organization: Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report by the Director-General, Genf, 9. 11. 2001, http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/annual_report_dg_2001_e.pdf

Richard Senti*

Verhandlungsgegenstände einer neuen Welthandelsrunde

Die vierte WTO-Ministerkonferenz unterscheidet sich von den vorhergehenden Konferenzen in zwei Punkten: Erstens wird ihr eine Brückenfunktion zugemutet, die den Schwung der Uruguay-Runde 1986-93 und der Singapur-Konferenz 1996 neu beleben und die inhaltsleere Konferenz von Genf 1998 und das missglückte Treffen von Seattle 1999 vergessen machen sollte. Zweitens hat sie einen Neuanfang zu schaffen, indem sie die WTO vermehrt auf die Forderungen der Entwicklungsländer und der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ausrichtet und der ab 11. September dieses Jahres veränderten weltpolitischen Situation Rechnung trägt.

Wie die Verhandlungen in Katar verlaufen und zu welchen Ergebnissen sie führen, kann nicht vorhergesagt werden. Aber mit welchen Erwartungen die einzelnen Verhandlungspartner nach der katarischen Kapitale Ad-Dauha reisen, und welche Positionen die unterschiedlichen Interessengruppen an der Ministerkonferenz vertreten, ist aufgrund der heute vorliegenden Erklärungen und Arbeitspapiere auszumachen¹.

Verhandlungsziele

Allen Vorab-Erklärungen ist gemeinsam, dass sie präambelartig

* Der Beitrag wurde vor Ende der vierten WTO-Ministerkonferenz in Katar abgeschlossen.

¹ Viele Unterlagen wurden bisher von der WTO nicht offiziell veröffentlicht, sondern lediglich in Pressemitteilungen und Verlautbarungen des WTO-Sekretariats erwähnt. Dank der Informations-Offenheit einzelner Regierungen ist es indessen seit Wochen möglich, über das Internet an die vollständigen Texte der Arbeitspapiere heranzukommen.

ihre Grundausrichtung bekannt geben. Dabei ist festzustellen, wie sich diese Zielsetzungen im Verlauf der letzten Jahre gewandelt haben und wie sich die Ziele der WTO von jenen der Gruppe 77 und China, der Cairns-Gruppe und der NGOs unterscheiden.

Der bereinigte Entwurf der Schlusserklärung der vierten Ministerkonferenz von Katar wiederholt in Anlehnung an die Präambel der WTO-Vereinbarung das Ziel der Handelsliberalisierung und legt besonderes Gewicht auf die Verfolgung eines Reformkurses in Zeiten der weltweiten Konjunkturabschwächung. Protektionistische Handelsmaßnahmen seien grundsätzlich abzulehnen². Anders ist die Tonart der Deklaration der Gruppe 77 und China. Sie verlangt prioritär die Eindämmung der unilateralen Maßnahmen und peilt damit unmissverständlich das US-Handelsgesetz an, das im Falle von „unfairen“ Handelspraktiken das Ergreifen von unilateralen Maßnahmen erlaubt³.

Unterschiedliche Positionen nehmen die einzelnen Dokumente in der Entwicklungspolitik ein. Während die Präambel der WTO-Vereinbarung und die Ministerer-

² WTO, General Council: Preparations for the Fourth Session of the Ministerial Conference, Draft Ministerial Declaration – Revision, 31.10.2001 (zitiert als „Draft Ministerial Declaration – Revision“), Ziff. 1; vgl. auch WTO, General Council: Preparations for the Fourth Session of the Ministerial Conference, Draft Ministerial Declaration [September/Oktober 2001] (zitiert als „Draft Ministerial Declaration“).

³ Group of 77 and China: Declaration of the Group of 77 and China on the Fourth WTO Ministerial Conference at Doha, Qatar [September/Oktober 2001], (zitiert als „Group of 77 and China“), Ziff. 1.

klärung von Singapur darauf hinweisen, die WTO komme den wirtschaftlich schwachen Ländern entgegen und gewähre ihnen Ausnahmen und lange Übergangszeiten, erklärt der Entwurf der Schlusserklärung der Konferenz die Bedürfnisse der armen Länder zu seinem „Herzstück“⁴. Die Gruppe 77 und China hingegen klagen die Industriestaaten und die WTO an, sie schlossen die Entwicklungsländer vom System des internationalen Handels aus und benachteiligten sie. Zwischen ihren Rechten und Pflichten bestünden große Ungleichgewichte. Der Schlüssel zum weltweiten Wachstum liege in der Erschließung des potenziellen Wachstums der Entwicklungsländer⁵.

Die Nichtregierungsorganisationen gehen noch einen Schritt weiter und verlangen die Umfunktionalisierung einer künftigen Handelsrunde in eine so genannte Entwicklungskonferenz. Rücken-deckung erfährt diese Forderung in den letzten Tagen durch die Weltbank, die in ihrem Bericht „Global Economic Prospects 2002“ die Ministerkonferenz ebenfalls auffordert, eine Entwicklungskonferenz zu lancieren⁶. Ob diese Anregungen gut oder weniger gut sind, darüber kann man geteilter Meinung sein. Die Tatsache aber, dass so grundlegende Vorschläge

⁴ „We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration“. Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 2.

⁵ Group of 77 and China, Ziff. 4.

⁶ Vgl. IBRD: Global Economic Prospects 2002, Washington DC 2001 (<http://www.worldbank.org/prospects/gep2002/>).

erst knapp eine Woche vor Konferenzbeginn eingebracht werden, lässt vermuten, dass der Drang nach Publizität über dem Willen nach einer echten Zusammenarbeit steht.

In den übrigen Präliminarien anerkennt die WTO die bedeutende Rolle der regionalen Handelszusammenschlüsse, bejaht die Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt und stimmt der Aufnahme der Volksrepublik China und Taiwans in die WTO zu. Das im revidierten Entwurf der Katarerklärung gemachte Zugeständnis, neue Regulierungsmaßnahmen im Dienstleistungsbereich einführen zu dürfen, ist nicht leicht zu verstehen und scheint auf Druck der Entwicklungsländer aufgenommen worden zu sein⁷.

Schwerpunkte

Der Verhandlungsgegenstand der Ministerkonferenz kann aufgrund der heute vorliegenden Erklärungen in vier Bereiche aufgeteilt werden. An erster Stelle steht das Problem der Implementierung der einzelnen Abkommen. Der zweite Teil bezieht sich auf Handelsbereiche, die auf der Konferenz zur Sprache kommen, nicht aber zu eigentlichen Vertragsverhandlungen führen. An dritter Stelle folgt die Diskussion über Vertragsbestimmungen, die allenfalls geändert oder ergänzt werden, ohne die bestehenden WTO-Verträge in Frage zu stellen. Der vierte und letzte Teil betrifft neue Verhandlungsbereiche und die Vorbereitung neuer Abkommen.

Implementierung

Der revidierte Entwurf der Katar-Schlussklärung misst der Implementierung der bestehenden WTO-Vereinbarungen sowie der

noch zu beschließenden Abkommen größte Bedeutung („utmost importance“) zu⁸. Dabei geht es nicht um neue Verhandlungen über die in Kraft stehenden WTO-Verträge, sondern erstens um die punktuelle Verwirklichung der in der Uruguay-Runde den Entwicklungsländern gemachten Zugeständnisse und zweitens um die konkrete und zeitlich befristete Verwirklichung neuer Vereinbarungen.

Viele Drittweltstaaten verlangten in den letzten Jahren handfeste Nachbesserungen bei den bestehenden Vereinbarungen, bevor sie neuen Verhandlungen zustimmen wollten. Auch die Gruppe 77 und China sprechen ihre große Enttäuschung darüber aus, dass über 100 vertragliche Zusagen der WTO von Seiten der Industriestaaten nicht erfüllt wurden⁹.

Ein vom Allgemeinen WTO-Rat am 31. Oktober 2001 angenommenes Arbeitspapier listet diese „Implementation-Related Issues and Concerns“ auf, so beispielsweise die in Art. 10 Abs. 2 des WTO-Agrarabkommens und in Ziff. 4 des Ministerbeschlusses vom 15. Dezember 1993 enthaltene Verpflichtung, bei der Gewährung von landwirtschaftlichen Exportkrediten, Kreditgarantien oder Versicherungsprämien die wirtschaftlich schwachen Staaten zu begünstigen, oder die Forderung in Art. 10 Abs. 2 des SPS-Abkommens, bei der Einführung neuer sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen den Entwicklungsländern Sonderbedingungen zur Wahrung ihrer Exportmöglichkeiten zu garantieren, oder das Versprechen in den Ministererklärungen von Singapur und Genf, beim Abbau der Textilquoten eine „most favorable methodology“ zu Güns-

ten der Dritten Welt anzuwenden usw.¹⁰

Für alle diese Bereiche hat der Allgemeine WTO-Rat seinen Willen kundgetan, konkrete Anstrengungen zu deren Verwirklichung zu unternehmen. Für neue Vereinbarungen sieht das Arbeitspapier des Allgemeinen WTO-Rats die Schaffung eines Ausschusses für Handelsverhandlungen (Trade Negotiations Committee) vor, dem in Bezug auf die Implementierung neuer Zugeständnisse feste Fristen vorgegeben werden sollen. Der gegenwärtige Vorschlag geht von der Möglichkeit aus, dass die neuen Vertragsinhalte bereits nächstes Jahr feststehen und dass die erzielten Vertragsergebnisse vor Abschluss der Handelsrunde vorzeitig implementiert werden könnten. Ob ein solches Vorgehen mit dem bisher von der WTO hochgehaltenen Prinzip des „single undertaking“ (alles oder nichts) vereinbar ist, wird von den Ministern zu klären sein.

Ausklammerung einzelner Probleme

Die Entwicklungsländer haben sich in den letzten Jahren stets dagegen ausgesprochen, Aspekte des Arbeitsrechts und des Umweltschutzes in die Handelsverhandlungen der WTO einzubeziehen. Die Gruppe 77 und China vertreten die Ansicht, arbeitsrechtliche Fragen seien nicht Sache der WTO, sondern würden in den Kompetenzbereich der ILO fallen. Arbeitsrecht und Handel dürften nicht verknüpft werden¹¹. Im gleichen Sinne seien auch die Um-

¹⁰ WTO: Implementation-Related Issues and Concerns, Draft Decision – Revision [Oktober 2001] (zitiert als „Implementation, Draft Decision – Revision“). Die ausführliche und mit Quellenverweisen versehene Auflistung bezieht sich auf die Haupt- und Zusatzverträge der WTO und bildet eine wertvolle Grundlage einer künftigen Implementierungs-Diskussion.

¹¹ „We therefore firmly oppose any linkage between trade and labour standards“. Group of 77 and China, Ziff. 25.

⁷ Die Gruppe 77 und China verlangen, die Liberalisierung der Dienstleistungen vermehrt als Mittel der Entwicklungsförderung einzusetzen. Vgl. Group of 77 and China,

⁸ Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 12

⁹ Group of 77 and China, Ziff. 5.

weltschutzprobleme nicht im Rahmen der WTO anzugehen. Die Gefahr von Seiten der Industriestaaten, unter dem Deckmantel des Umweltschutzes die eigene Wirtschaft zu protegieren, sei zu groß¹².

Die Ministerkonferenz hat entgegen den Mandatsanträgen einzelner WTO-Mitglieder (z.B. der EU) dem Druck der Entwicklungsländer nachgegeben und auf die Aufnahme der arbeitsrechtlichen und Umweltschutzfragen als Verhandlungsgegenstand verzichtet. Die Arbeitsfrage sei, wie bereits in der Ministererklärung von Singapur gefordert, von der ILO wahrzunehmen¹³, und die Umweltschutzfrage dem WTO-Ausschuss für Handel und Entwicklung zu delegieren. Dieser Ausschuss werde die Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf die Öffnung des Handels, die Beziehungen zwischen der WTO und insbesondere des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS-Abkommen) und den internationalen Umweltschutzabkommen sowie die Probleme des Labelling abklären¹⁴. Nicht zum Verhandlungsgegenstand werden von der WTO auch die Investitionsfragen gemacht. Der revidierte Deklarationsentwurf schlägt vor, die Behandlung der Investitionen auf die fünfte Ministerkonferenz zu verschieben, um in der Zwischenzeit die notwendigen Abklärungen vornehmen zu können¹⁵. Es wird in den nächsten Tagen interessant sein zu erfahren, wie die Industrie-

staaten auf diese WTO-Vorschläge reagieren werden¹⁶.

Fortsetzung von Verhandlungen

In einzelnen Handelsbereichen geht es um die Verhandlungen, die in den letzten Jahren in Genf angefallen sind, das heißt um die Verhandlungen über den internationalen Handel mit Agrargütern und den grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel.

Das WTO-Agrarabkommen 1995 hat in Art. 20 und 1(f) vorgesehen, die Verhandlungen über den Agrarhandel nach einer Vertragsdauer von fünf Jahren fortzusetzen. Auf dieser Rechtsgrundlage haben die einzelnen WTO-Mitglieder in der Zeit vom März 2000 bis März 2001 Programmanschläge zur Regelung des Agrarhandels im Rahmen der WTO eingereicht. Diese Vorschläge dienen nun der vierten Ministerkonferenz als Verhandlungsgrundlage¹⁷.

In wohl keinem Handelsbereich liegen die Interessen und Forderungen der einzelnen WTO-Mitglieder so weit auseinander wie im Agrarbereich. Die Entwicklungsländer und ganz besonders die WTO-Mitglieder der Cairns-Gruppe werfen den Industriestaaten vor, die Liberalisierung des Agrarhandels nicht im Sinne des Agrarabkommens durchgeführt zu haben und verlangen eine zusätzliche Marktöffnung und die vollständige Eliminierung aller Agrarsubventionen¹⁸. Im Gegensatz dazu verschanzten sich die Landwirtschaftsvertreter der Industriestaaten hinter dem unbestimmten und nur schwer fassbaren Argument der Multifunktionalität, um ihre bisherige Marktstellung auf Kosten der Steuerzahler im Inland und zu

Lasten der Konkurrenz vom Ausland halten zu können¹⁹.

Der revidierte Entwurf der Katar-Schlusserklärung weist auf die große Arbeit hin, die seit Beginn der Nachverhandlungen im Rahmen der WTO geleistet wurde, und die rund 140 eingegangenen Reformvorschläge. Die WTO ruft die langfristigen Ziele ihrer Agrarhandelspolitik, die Reduktion (nicht vollständige Beseitigung) der Exportsubventionen und der handelsverzerrenden Inlandstützungen in Erinnerung. Gleichzeitig sollen spezielle Zugeständnisse zu Gunsten der wirtschaftlich schwachen Staaten ausgehandelt werden²⁰.

Analog zum Agrarabkommen verlangt Art. XIX des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens in spätestens fünf Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens weitere Verhandlungen im Hinblick auf die Erreichung eines höheren Stands der Liberalisierung. Auch diese Verhandlungen sind in Genf im Jahr 2000 aufgenommen worden. Inzwischen haben rund 40 WTO-Mitglieder Reformvorschläge eingebracht, welche die Basis der weiteren Verhandlungen bilden. Wie die WTO bekannt gab, sind die Vorschläge sehr allgemein gehalten und weisen nur wenige Gemeinsamkeiten auf. Im Mittelpunkt des Interesses (vor allem der Entwicklungsländer) steht die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, ein Postulat, das bei den Industrieländern vorerst wenig Gehör findet²¹.

¹² „We are also against the use of environmental standards as a new form of protectionism“. Group of 77 and China, Ziff. 25.

¹³ Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 8; WTO: Singapore Ministerial Declaration, 13.12.1996, veröffentlicht u.a. in WTO, FOCUS, Januar 1997, Nr. 15, S. 7 ff. (zitiert als „Singapore Declaration“), Ziff. 4.

¹⁴ Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 27.

¹⁵ Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 20.

¹⁶ Neue Zürcher Zeitung vom 29.10.2001, Nr. 251, S. 15.

¹⁷ Vgl. WTO, Press Release vom 28.4.2001, S. 2; WTO, Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round Inventory and Issues, Special Studies 6, Genf 2001, S. 3ff.

¹⁸ Group 77 and China, Ziff. 9.

¹⁹ Europäische Agrarfachverbände, Landwirtschaft und WTO: Positionspapier des internationalen Fachsymposiums, Chavannes-de-Bogis (Westschweiz), 24.10.2001.

²⁰ Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 13; vgl. auch WTO, Agriculture: Committee settles three implementation issues [September/Oktober 2001]. Der Agrarausschuss konzentriert sich in seinen Ausführungen auf die Regelung der Exportkredite, die Nahrungsmittelhilfe, die Agrarhilfsprogramme und die Regelung der Zollkontingente.

²¹ Draft Ministerial Declaration – Revision, Ziff. 15.

Neue Verhandlungen

Der revidierte Entwurf der Schlusserklärung der Ministerkonferenz zählt einige Handelsbereiche auf, die nach Katar neu verhandelt werden sollen:

□ Neuverhandlungen über das öffentliche Beschaffungswesen im Hinblick auf eine erhöhte Transparenz und eine stärkere Ausrichtung und Abstimmung auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer (das heute geltende Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen ist für die WTO-Mitglieder fakultativ und wurde vor allem von den Industriestaaten unterzeichnet).

□ Neuverhandlungen über das Abkommen zum Schutz der handelsbezogenen geistigen Eigentumsrechte, in dessen Rahmen ein System der Notifizierung und Registrierung geographischer Namen und Bezeichnungen für Weine und Spirituosen erarbeitet werden soll. Nicht erwähnt werden in diesem Zusammenhang mögliche Neuerungen im Bereich des Art. 6 TRIPS-Abkommen über die Rechtserschöpfung und die Parallelimporte, Handelsbereiche, die heute zweifelsohne wichtiger wären als der Schutz der Weinproduzenten.

□ Neuverhandlungen über einzelne überhöhte Zollpositionen und Zolltarife („tariff peaks“ und „high tariffs“) sowie die Reduktion der Zolleskalation (steigende Zollsätze bei zunehmender Verarbeitung).

□ Neuverhandlungen über die Regeln der Streitschlichtung. Die gegenwärtige Streitschlichtungsordnung weist in Art. 21 und 22 der Streitschlichtungsvereinbarung (Durchführung der Empfehlungen und Ausgeschlossen; Ausgleich und Aussetzung von Zugeständnissen) insofern eine Rechtslücke auf, als für den gleichen Tatbestand unterschiedliche Vorgehensweisen möglich sind. Art. 21 muss im Sinne des Art. 22 eine Änderung erfahren, soll ein Streitfall und dessen Beilegung in der WTO nicht ad absurdum geführt werden können.

Keine Alternative

Abgesehen vom gegenwärtigen sicherheitspolitischen Risiko ist die bevorstehende Ministerkonferenz der WTO auch ein wirtschaftspolitisches Wagnis. Die Industriestaaten drängen auf eine Fortsetzung der Handelsliberalisierung, um ihre sich derzeit verlangsamende Konjunktorentwicklung nicht weiter zu schwächen. Gleichzeitig sind sie aber nicht bereit, ihre eigenen Agrar-, Textil- und

Dienstleistungsmärkte weiter zu liberalisieren. Die Entwicklungsländer wiederum verlangen von den Industriestaaten auf breiter Front freien Marktzugang und möglichst umfassende Ausnahmen und Präferenzen, ohne selber zu Zollreduktionen und Dienstleistungsfreiheiten bereit zu sein. Die Nichtregierungsorganisationen, denen in den letzten Jahren zwar das Verdienst zukommt, die Politiker und hohen Beamten in ihrem übermäßigen Geltungsdrang etwas zu mäßigen, tragen mit ihrem Missbrauch der WTO als „globales“ Feindbild zur Lösung der anhängigen Probleme nichts bei.

Unter solchen Vorzeichen dürfen von der vierten Ministerkonferenz der WTO keine bedeutenden Problemlösungen erwartet werden. Es wird zu Kompromissen kommen, die, in den Worten von Fred Bartu von der Neuen Zürcher Zeitung, bestenfalls alle Beteiligten im möglichst selben Umfang unglücklich machen²². Die Durchführung der vierten WTO-Ministerkonferenz bleibt somit ein Wagnis. Aber in der heutigen Situation nichts zu unternehmen, wäre genauso ein Risiko.

²² F. Bartu: Bereinigter Entwurf der Schlussdeklaration für Katar, in: Neue Zürcher Zeitung vom 29.10.2001, Nr. 251, S. 15.

Heinz-Dieter Smeets*

Kontroverse Themen einer neuen Welthandelsrunde

Die Welthandelsorganisation (WTO) wurde als Nachfolgeorganisation des multilateralen Vertragswerks GATT am 1.1.1995 gegründet. Oberstes Organ und Beschlussgremium ist die mindestens

alle zwei Jahre stattfindende Ministerkonferenz. Nach Konferenzen in Singapur (1996) und Genf (1998) fand das letzte derartige Treffen Ende 1999 in Seattle statt. Von Protestaktionen überschattet gelang es jedoch nicht, die angestrebte neue Handelsrunde (Millennium-

Runde) einzuleiten. Vom 9. bis zum 13. November 2001 kommt es nun in Doha, der Hauptstadt des Golfstaates Katar, zur vierten WTO-Ministerkonferenz. Erneut bleibt allerdings offen, ob man sich auf die Eröffnung der neunten Welthandelsrunde einigen kann.

* Der Beitrag wurde vor dem Ende der vierten WTO-Ministerkonferenz abgeschlossen.

Ende Oktober hat der Vorsitzende des WTO-Rates, Hongkongs Handels-Botschafter Stuart Harbinson, einen Entwurf der Schlussdeklaration vorgelegt. Auch wenn dieses Dokument „nur“ die Ausgangsbasis für die Diskussionen darstellt und im weiteren Verlauf noch zahlreiche Modifikationen erfahren wird, lassen sich hieraus erste Hinweise auf den Umfang und die Ziele einer möglichen neuen Welthandelsrunde ableiten. Andererseits bedeutet dieses in informellen Beratungen erstellte Dokument keinerlei Garantie für einen Erfolg, denn es bestehen weiterhin gravierende Meinungsunterschiede, die sich wohl nur durch politische Entscheidungen auf höchster Ebene überwinden lassen.

Die Ausgangslage

Der Entwurf sieht einerseits die Fortsetzung der Liberalisierungsverhandlungen für die Bereiche Landwirtschaft und Dienstleistungen vor sowie andererseits die Aufnahme neuer Verhandlungen zur Senkung von Zöllen auf Waren und zur Schaffung von Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen. Insgesamt nimmt der Entwurf in starkem Maße Rücksicht auf die Wünsche der Entwicklungsländer. Insbesondere wohl deshalb, weil sie ca. drei Viertel der 142 WTO-Mitglieder stellen und sich bislang eher gegen eine neue Welthandelsrunde ausgesprochen haben. So stehen die Nachbesserungsvorschläge (Implementierung) zur Uruguay-Runde (1986-1994) an oberster Stelle der Agenda. Hierzu gehört auch der Wunsch nach einer beschleunigten Umsetzung der dort beschlossenen Liberalisierungsbestrebungen für die Landwirtschaft und die Textilindustrie. Auch beim Abkommen über geistiges Eigentum soll den Entwicklungsländern mehr Spielraum zugestanden wer-

den. Auf die Notwendigkeit zu weiteren Verhandlungen über das Anti-Dumping-Abkommen wird nur indirekt hingewiesen. Offen lässt der Entwurf hingegen, ob Verhandlungen zur Schaffung eines multilateralen Investitionsabkommens und zum Abbau von wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen aufgenommen werden sollen. Diese Punkte standen insbesondere auf der Wunschliste der EU.

Obleich die EU formal an ihrem Mandat von 1999 festhält, sollen im Gegensatz zu Seattle die Anliegen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigt werden. Mit der Initiative „anything but arms“, in deren Rahmen eine weitgehende Marktöffnung für die 49 ärmsten Staaten der Welt erfolgte, hat sie – aus ihrer Sicht – eine Art Vorleistung erbracht. Ferner hat sich die EU bereit erklärt, den Entwicklungsländern bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus der nächsten Verhandlungsrunde großzügigere Regeln als den Industrieländern zu gewähren und ihnen bei der Implementierung der in der Uruguay-Runde getroffenen Vereinbarungen entgegenzukommen. Gleichwohl haben die in der G-77 vereinten Entwicklungsländer zusammen mit der Volksrepublik China eine umfangreiche Deklaration unterbreitet, in der sie insbesondere beklagen, ihre Anliegen seien bisher nicht genügend ernst genommen worden.

Nicht in die Deklaration aufgenommen wurden hingegen die – ebenfalls von der EU favorisierten – Bereiche „Handel und Investitionen“ sowie Umwelt- und Sozialstandards. Die Vorstellungen der EU verdeutlichen zugleich, dass sie eine umfassende Handelsrunde anstrebt(e). Verschiedentlich wird argumentiert, der Einschluss möglichst vieler Themenbereiche könne sich positiv auf eine neue

Handelsrunde auswirken, da hierdurch gegenseitige Liberalisierungszugeständnisse erleichtert würden (Paketlösung). Insbesondere die EU erhofft wohl, auf diese Weise Gegenleistungen für (unvermeidbare) eigene Zugeständnisse im Agrarbereich zu erhalten.

Im Gegensatz dazu streben die USA eine Beschränkung auf vier Verhandlungspunkte an. Dabei geht es insbesondere um die weitere Erleichterung beim gegenseitigen Marktzugang für Industrieprodukte, Agrargüter und Dienstleistungen. Daneben sollen die Regeln beim öffentlichen Beschaffungswesen vereinheitlicht werden. Keine Verhandlungsnotwendigkeit sieht man hingegen im Bereich der Arbeitnehmerrechte und des Umweltschutzes. Man hat sich ferner gegen eine Revision der Anti-Dumping-Regeln und gegen eine beschleunigte Liberalisierung im Textilbereich ausgesprochen.

Eine immer größere Bedeutung erlangen in diesem Zusammenhang die äußerst heterogenen Nichtregierungsorganisationen (NGO), die in Seattle lautstark und zum Teil gewaltsam auf sich aufmerksam gemacht haben. Als Reaktion auf diese Vorfälle wurden 647 dieser Organisationen offiziell in Doha zugelassen. Der zunehmende Einfluss solcher Interessengruppen auf die multilaterale Handelsdiplomatie wird jedoch zu einer immer stärkeren Politisierung der Entscheidungsprozesse führen. Dabei kann es nicht zu den Aufgaben der WTO gehören, etwa zwischen den divergierenden Interessen der NGOs aus Industrieländern und den Entwicklungsländern zu vermitteln.

Da nicht alle Verhandlungspunkte ausführlich diskutiert werden können, sollen nachfolgend einige kontroverse Punkte herausgegriffen werden.

Agrarsubventionen und Entwicklungsländerinteressen

Insbesondere im Agrarbereich prallen die gegensätzlichen Interessen aufeinander. Während sich auf der einen Seite die aus 18 Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern bestehende Cairns-Gruppe zusammen mit den USA für eine (weitere) Öffnung der Agrarmärkte einsetzen, verweisen die EU, die Schweiz und Japan auf die Multifunktionalität der Landwirtschaft, die ungehinderten Freihandel ausschließe. Zu Verhandlungen über Exportsubventionen sieht sich die EU nur dann bereit, wenn Ausfuhrkredite (z.B. USA), Staatshandel oder Nahrungsmittelhilfe gleich behandelt werden. Ferner soll die im WTO-Agrarabkommen enthaltene Schutzklausel nach dem Willen der EU beibehalten bzw. verlängert werden. Gleiches gilt für die bis Ende 2003 geltende Friedensklausel, die Vertragsparteien vor Vergeltungsmaßnahmen schützt, wenn sie Subventions- und Schutzmaßnahmen entsprechend dem Landwirtschaftsabkommen ergreifen.

Zunehmende Liberalisierungsverpflichtungen im Bereich des Agrarhandels werden längerfristig die Welthandelsposition von Entwicklungsländern verbessern und ihnen neue Chancen eines exportbasierten Wachstums eröffnen. Analoges gilt für den Textil- und Bekleidungshandel. Die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer beschleunigten Liberalisierung (der Agrar- und Textilmärkte) bei gleichzeitig größerem zeitlichen Spielraum bei der Erfüllung eigener Verpflichtungen zur Marköffnung verdeutlicht aber erneut die Aushöhlung des Meistbegünstigungs- und Reziprozitätsgrundsatzes. Die Welthandelsordnung entwickelt sich damit (zunehmend) zu einem System unterschiedli-

cher Liberalisierungsgeschwindigkeiten. Die entwicklungsökonomische Effizienz eines solchen – im merkantilistischen Denken verhafteten – Vorgehens ist jedoch nicht nachweisbar.

Geistige Eigentumsrechte

Die „trade-related aspects of intellectual property rights“ (TRIPs) wurden bereits im Rahmen der Uruguay-Runde höchst kontrovers diskutiert. Die Industrieländer strebten eine Globalisierung der Schutzrechte an, um auf diese Weise die weltwirtschaftliche Innovationsdynamik zu stärken. Demgegenüber wandten sich die Entwicklungsländer im Interesse wirtschaftlicher Aufholprozesse gegen Einschränkungen des Technologietransfers. Dieses Thema hat in den letzten Wochen erheblich an Bedeutung gewonnen. Dabei ging es auf der einen Seite um Medikamente zur Bekämpfung lebensgefährdender Epidemien (wie etwa Aids) und auf der anderen Seite um die Lieferung von Anti-Anthrax-Antibiotika des Bayer-Konzerns an die USA. Auch in diesen Fällen ist eine preisgünstige Versorgung abzuwägen gegenüber den patentrechtlich gesicherten temporären (Extra-)Gewinnen, die notwendig sind, um Aufwendungen für Forschung und Entwicklung zu decken. Was nützt die preisgünstige Versorgung in der Gegenwart, wenn dadurch der Anreiz, Medikamente für zukünftige Herausforderungen zu entwickeln, sinkt oder ganz erlahmt?

Anti-Dumping-Maßnahmen

Seit den 80er Jahren werden Anti-Dumping-Maßnahmen verstärkt angewandt und gehören mittlerweile zu den bedeutendsten Importrestriktionen im Welthandel. Dabei hat auch die Überarbeitung des Anti-Dumping-Kodex während der Uruguay-Runde nicht verhindern können, dass die protektionistische Schutzwirkung entspre-

chender Maßnahmen ungebrochen fortbesteht. Sie resultiert insbesondere daraus, dass Dumping als unfairer Handel eingestuft wird. So liegt die Eingreifschwelle („erheblicher Schaden“) im Verhältnis zur Beschränkung fairer Handelsströme (Art. XIX: „ernsthafte Schädigung“) niedriger, Maßnahmen können selektiv (diskriminierend) gegenüber einzelnen Ländern oder sogar Branchen eingesetzt werden und es besteht ferner keine Gefahr von Kompensationsforderungen.

Die Einschätzung als unfaire Maßnahme resultiert primär aus der Vorstellung des „räuberischen“ Dumpings, das man jedoch in keinem Fall empirisch nachweisen konnte. Das Dumping betreibende Unternehmen verdrängt dabei durch niedrige Preise alle Konkurrenten vom Importmarkt, um anschließend die Monopolstellung über Preissteigerungen auszunutzen. Abgesehen davon, dass bei freien Märkten die Extragewinne wieder heimische Anbieter in den Markt locken müssten, ist Dumping in der Regel Ausdruck unternehmerischen Gewinnstrebens, das nicht als unfair eingestuft werden kann. Hierzu gehören etwa: Gewinnmaximierung durch räumliche Preisdifferenzierung, zeitlich befristete Einführungspreise, „Investitionen“ in Marktanteile und damit verbundene economies of scale oder Lernkurveneffekte.

Vor diesem Hintergrund erscheint es dringend notwendig, die Anti-Dumping-Regelungen grundsätzlich zu reformieren. Dazu bieten sich zwei Wege an: Zum einen könnte man die bestehenden Anti-Dumping Regelungen grundsätzlich beibehalten, jedoch die De Minimis-Klausel neu interpretieren bzw. erweitern. Danach wäre als notwendige Voraussetzung für die Aufnahme eines Anti-Dumping-Verfahrens das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung

des Dumping betreibenden Unternehmens zu prüfen. Die Gefahr des „räuberischen“ Dumpings ließe sich damit weitgehend ausschließen. So hat sich in empirischen Studien gezeigt, dass in 56% aller Anti-Dumping-Verfahren der EU während der 80er Jahre die ausländischen Anbieter einen Marktanteil von unter 5% besaßen. In ca. 90% aller Fälle lag er unter 25%.

Zum anderen könnte man Anti-Dumping-Maßnahmen komplett abschaffen und dafür entweder auf nationale Wettbewerbsregelungen oder auf eine internationale Wettbewerbsbehörde – möglicherweise unter dem Dach der WTO – vertrauen. Die erste Variante würde dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung (Inländerbehandlung) entsprechen und einen Wettbewerb der Systeme ermöglichen. Es sind jedoch Probleme zu befürchten bei der extraterritorialen Anwendung des nationalen Wettbewerbsrechts. Vor diesem Hintergrund ließe sich möglicherweise der erste Reformvorschlag eher und einfacher verwirklichen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Unternehmerinteressen hinter die Konsumenteninteressen zurücktreten. Dabei darf man nicht übersehen, dass viele Konsumenten zugleich auch Arbeitnehmer sind und daher zwiespältige Interessen aufweisen.

Umwelt- und Sozialstandards

Über das Ziel des Umweltschutzes besteht heute kaum mehr Dissens. Auch die Präambel der WTO weist ausdrücklich auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hin. Damit wird aber nicht zugleich auch gesagt, dass handelspolitische Maßnahmen ein sinnvolles Instrument zum Schutz der Umwelt darstellen. Umwelteinflüsse, die einen nicht grenzüberschreitenden Charakter

haben, können für die Handelspolitik dann relevant werden, wenn sie zum (Öko-)Dumping führen. Dabei wird (angeblich) zu einem Preis unter dem „normalen“ Wert exportiert – und zwar nur deshalb, weil die Umweltbelastung nicht hinreichend Berücksichtigung findet. Stattdessen geht man davon aus, dass die Umweltstandards des importierenden Landes das „richtige“ Niveau aufweisen. Eine solche (Zwangs-)Harmonisierung ist aber aus ökonomischer Sicht nicht zu rechtfertigen. Die optimale Umweltqualität eines Landes ist dann erreicht, wenn die Gesamtkosten der Umweltbelastung als Summe der externen Kosten der Umweltschäden und der Kosten der Schadensbeseitigung ihr Minimum erreichen. Da diese Kosten und deren Bewertung von Land zu Land differieren, kommt es auch zu unterschiedlichen wohlfahrtsmaximalen Lösungen des Umweltproblems. Einseitige Maßnahmen gegenüber Ländern mit (umweltbedingten) Kostenvorteilen bergen somit die Gefahr des protektionistischen Missbrauchs in sich.

Handelt es sich um grenzüberschreitende Umwelteinflüsse, so besteht zweifelsfrei ein Handlungsbedarf auf internationaler Ebene. Die Handelspolitik ist aber mit Sicherheit nicht das First-best-Instrument, um diese Probleme effektiv zu lösen. Aus diesem Grunde sollten entsprechende Regelungen von einer eigenständigen multilateralen Umweltorganisation erarbeitet werden.

Für Sozialstandards gilt im Wesentlichen eine ähnliche Argumentation wie beim Ökodumping. Dabei muss man allerdings zwischen „Grundrechten“ von Arbeitnehmern und Löhnen sowie Lohnnebenkosten unterscheiden. „Grundrechte“ wie das Verbot von Kinderarbeit, Koalitionsrecht, usw. sind in

den einschlägigen Bestimmungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) niedergelegt und dort auch gut aufgehoben. Fordern Importländer hingegen eine Angleichung von Löhnen (Mindestlöhne) und Lohnnebenkosten (Urlaubsregelungen, Sicherheitsstandards, Versicherungsleistungen, usw.) in den Exportländern, so werden auf diese Weise systematisch komparative Kostenvorteile zunichte gemacht. Niedrige Lohnkosten sind in diesem Falle kein Ausdruck von Sozial-Dumping, sondern das Ergebnis der reichlichen Ausstattung mit dem Faktor Arbeit oder dessen geringere Produktivität. Dass es in Seattle unter anderem die Lobbyisten der Gewerkschaften aus den reichen Industrienationen waren, die Sozialstandards einführen wollten, belegt recht eindeutig die damit verbundenen protektionistischen Hintergedanken. Sowohl die Sozial- als auch die Umweltstandards sollten somit keinen Eingang in die kommende oder spätere Welthandelsrunden finden.

Fazit

Die Bereitschaft zur Marktöffnung ist auf nationaler Ebene oftmals nicht vorhanden, weil merkantilistisches Denken vorherrscht. Danach stellen eigene Liberalisierungszugeständnisse ein Opfer dar, die Marktöffnung der anderen hingegen einen Gewinn. Dies widerspricht jedoch der gesicherten ökonomischen Erkenntnis, dass ein Land insbesondere auch von einseitigen Zugeständnissen profitiert – man denke nur an die deutschen Erfahrungen in den 50er Jahren. Würde sich diese Einsicht in Katar durchsetzen, käme es sicherlich zu einer erhöhten Verhandlungsdynamik, die eine weitere Liberalisierung des Welthandels erleichtert. In diesem Sinne bildet die Globalisierung eine Chance und keine Bedrohung.