

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Cottier, Thomas

Article

Zehn Jahre WTO: eine Standortbestimmung

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Cottier, Thomas (2005) : Zehn Jahre WTO: eine Standortbestimmung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 85, Iss. 2, pp. 67-71, doi:10.1007/s10273-005-0339-1 , <http://hdl.handle.net/10419/42465>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Zehn Jahre WTO

Am 1. Januar 1995 begann die World Trade Organization WTO als Nachfolgerin des Welthandelsabkommens GATT ihre Arbeit. Wie sieht die Bilanz ihrer zehnjährigen Tätigkeit aus? Welche künftigen Herausforderungen kommen auf sie zu?

Thomas Cottier

Zehn Jahre WTO: Eine Standortbestimmung

Das zehnte Geburtsjahr der Welthandelsorganisation WTO bietet Anlass zu Rückblick und Ausblick zugleich. Es ist eine willkommene Gelegenheit, sich Gedanken über Erreichtes und über Herausforderungen der Zukunft zu machen; sich Rechenschaft über Stand und Probleme der multilateralen Handelsordnung zu geben.

Fortsetzung und Neubeginn

Die Gründung der WTO im Jahre 1995 nach Abschluss der Uruguay-Runde (1986-1993) ist Fortsetzung und Neubeginn zugleich. Die WTO knüpft nahtlos an die Tradition des GATT-Abkommens (General Agreement on Tariffs and Trade) an, in dessen Rahmen seit 1948 Industriezölle in acht Handelsrunden weltweit von durchschnittlich 47% ad valorem auf unter 4% gesenkt und zunehmend nicht-tarifäre Handelshemmnisse ins Recht gefasst wurden. Sowohl das GATT wie auch seine zahlreichen Zusatzabkommen werden teils unverändert, teils revidiert in die WTO übernommen und somit fortgeschrieben. Auch unter der WTO bleibt das multilaterale Forum in Genf in erster Linie ein Ort

multilateraler Verhandlungen unter den inzwischen 148 Mitgliedstaaten der Organisation. Die Arbeitsweise hat sich nicht wesentlich verändert. Nach wie vor sprechen wir von einer member-driven Organisation, deren Verhandlungsschritte vom zwischenstaatlichen Konsens und somit zumindest stillschweigendem Einverständnis aller Mitgliedstaaten abhängt.

Nach wie vor arbeitet die Organisation mit einem Sekretariat, das – im Unterschied zu Weltbank und IMF und damit den beiden andern Hauptpfeilern der multilateralen Ordnung – kaum über selbständige Kompetenzen und Aufgaben im diplomatischen Prozess der Handelsliberalisierung verfügt. Nach wie vor arbeitet die Organisation mit der Methode multilateraler Handelsrunden, deren Schicksal letztlich in den Händen von Ministerkonferenzen liegt, die alle zwei Jahre stattfinden und den Arbeitsrhythmus auch der Genfer Delegationen bestimmen. Die WTO bleibt mit andern Worten den Traditionen des GATT verpflichtet; der zehnte Geburtstag muss so als Teil einer bald sechzigjährigen Geschichte verstanden werden, die 1948 ih-

ren Anfang in den Trümmern des Zweiten Weltkrieges nahm und den handelspolitischen Unilateralismus und Bilateralismus der krisengeschüttelten Zwischenkriegszeit ablöste.

Gleichzeitig ist die WTO auch Neubeginn: der Einbezug der Dienstleistungen und ihrer progressiven Liberalisierung im Rahmen des neuen Allgemeinen Dienstleistungsabkommens GATS (General Agreement on Trade in Services) sowie einer umfassenden Regelung geistiger Eigentumsrechte im TRIPs Abkommen (Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights) wie auch des nicht obligatorischen Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesens (Plurilateral Agreement on Government Procurement) führen zu einer wesentlichen Erweiterung des Regelungsbereiches der WTO.

Das inzwischen bereits wieder ausgesetzte Textilabkommen beendet die protektionistische Sonderregelung im Rahmen des Multifiber Abkommens und führt den Textilhandel zum 1.1.2005 ins ordentliche GATT-Recht über. Das neue Abkommen über die Land-

wirtschaft im Rahmen des GATT beseitigt gravierende Lücken.

Anders als bisher werden zahlreiche Ausnahmen beseitigt, mengenmäßige Beschränkungen tarifiziert und damit auf eine Grundlage gestellt, welche längerfristig den Abbau des nach wie vor weltweit hohen Zollschatzes anstrebt. Der Einbezug der neuen Gebiete, aber auch der Landwirtschaft, führen zur Regelung einer neuen und vierten Generation von Handelshemmnissen, die ihre Ursache nicht länger im Grenzschutz oder technischen Handelshemmnissen haben: Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Beschaffungswesen wie auch interne Stützungen der Landwirtschaft befassen sich nunmehr mit klassischen Gebieten innerstaatlicher Regelung des Wettbewerbs.

Ein Neubeginn bildet auch das revidierte Streitbeilegungsverfahren im Rahmen des DSU (Dispute Settlement Understanding). Das gewohnheitsrechtlich und durch die Praxis entwickelte Panel-Verfahren wird kodifiziert und weiterentwickelt. Die Einführung einer Überprüfungsinstanz, dem sogenannten Appellate Body, erweist sich als eine im internationalen Recht einmalige und eigentlich revolutionäre Entwicklung. Unterliegende Staaten können sich vom Rat angenommenen Urteilen anders als zu Zeiten des GATT nicht mehr durch Veto und Einspruch entziehen. Die klare Regelung von Retorsionen und Handelssanktionen verleiht dem System Zähne.

Das Streitbeilegungsverfahren kann als die zentrale Errungenschaft und als das eigentliche Wesensmerkmal der neuen WTO bezeichnet werden. Es hat sich in seinen ersten zehn Jahren bewährt. 325 Streitfälle wurden bislang anhängig gemacht. Über 60

davon wurden durch Panels und den Appellate Body entschieden. Die meisten Schiedsprüche werden von den Regierungen umgehend und weitgehend umgesetzt. Die großen Streitfälle wie EC-Bananas, EC-Hormones, US-Foreign Sales Corporation Tax, deren Implementierung Schwierigkeiten bereitet und zu Sanktionen geführt haben, prägen in den Medien ein falsches Bild. Es handelt sich hier um eigentliche Ausnahmen. Insgesamt verhilft das Streitbeilegungsverfahren dem heute umfangreichen WTO-Recht zu einem hohen Wirkungsgrad in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der Ausgestaltung der nationalen und regionalen Gesetzgebung.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. iur. LL.M. Thomas Cottier, 54, ist Professor für Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht und Direktor des World Trade Institute der Universität Bern.

Prof. Dr. Heinz Hauser, 61, ist Inhaber des Lehrstuhls für Aussenwirtschaftstheorie und -politik und Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen.

Georg Koopmann, 59, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Weltwirtschaft“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

Dr. Rudolf Adlung, 56, ist Senior Economist, Trade in Services Division, WTO-Sekretariat.

Institutionelles Ungleichgewicht und strukturelle Probleme

Die WTO hat sich somit vor allem in Bezug auf das multilaterale Streitbeilegungsverfahren zu einer wirksamen internationalen Organisation entwickelt, während sie in Bezug auf den eigentlichen Verhandlungsprozess nicht über die Tage des GATT hinausgekommen ist. Während Entscheidungen im Rahmen der Streitbeilegung gegen den Willen betroffener Staaten ergehen können und diese in Pflicht nehmen, basieren die Verhandlungen weiterhin ausschließlich auf dem Prinzip des Konsenses. Abstimmungen – im Text der WTO durchaus vorgesehen – finden nicht statt, da die Stimmverteilung nach Maßgabe One State – One Vote in keinem vernünftigen Verhältnis zur wirtschaftlichen Macht steht. Das gilt selbst für Fragen des House-keeping, wie etwa die Wahl eines Generaldirektors.

Das Konsensprinzip erschwert es vor allem auch, zwischen Handelsrunden Fortschritte zu erzielen. Nach Abschluss der Uruguay-Runde konnten einzig Nachverhandlungen in den Bereichen der Telekommunikation und der Finanzdienstleistungen erfolgreich abgeschlossen werden. Wir konstatieren heute ein institutionelles Ungleichgewicht zwischen Verhandlungen und den Errungenschaften im Bereich der Streitbeilegung. Die Rechtsentwicklung hat sich in den ersten zehn Jahren wesentlich auf das Fallrecht verlagert, während die Verhandlungen Mühe haben, Resultate zu erzielen. Möglichkeiten, allfällige Fehlurteile durch legislative response zu korrigieren bestehen praktisch nicht und zwingen Panels und vor allem den Appellate Body entsprechend zu einer vorsichtigen Gangart in

der Anwendung und Auslegung der Verträge.

Dieses Ungleichgewicht zeigt sich auch in den Bemühungen zur Lancierung einer neuen Handelsrunde. Die ersten zehn Jahre verzeichnen zwei gescheiterte Ministerkonferenzen in Seattle (1999) und Cancun (2003). Die erzielte Verhandlungsgrundlage von Doha (2001) für die neunte Runde – oder die erste WTO-Entwicklungs-Agenda – verdankt ihr Zustandekommen wohl wesentlich den Erschütterungen vom 11. September 2003; ob sie wirklich zu tragen vermag, ist derzeit noch wie vor ungewiss. Die heutigen Verhandlungen basieren auf einem Kompromiss von Juli 2004. Ob die Ministerkonferenz in Hongkong vom Dezember 2005 erfolgreich sein wird, hängt wesentlich von den derzeit laufenden Arbeiten im Jubiläumsjahr der WTO ab.

Diese Ungewissheit ist nicht neu. Sie bestand auch früher: multilaterale Handelsverhandlungen haben sich immer als komplex und zeitraubend erwiesen. Die Schwierigkeiten der gegenwärtigen Verhandlungen gehen indessen tiefer. Abgesehen von den Schwierigkeiten der Konsens-Diplomatie sind sie strukturell und inhaltlich bedingt. Das gilt vor allem für das heutige Hauptthema der Landwirtschaftspolitik sowie die Stellung der Entwicklungs- und Transformationsländer.

Die Agrarverhandlungen konzentrieren sich auf Zollessenkungen und den Abbau von Subventionen. Beide sind wesentliche Voraussetzungen einer weiteren Öffnung gerade auch im Interesse der Entwicklungsländer. Soll diese indessen allen zugute kommen, so müssten sich die Verhandlungen gezielter auch den Anreizen für

Nischenprodukte und Spezialitäten im Norden und Süden annehmen.

Nach wie vor wird indessen die Förderung von Herkunftsbezeichnungen bekämpft, und der Schutz des traditionellen Wissens steht konzeptionell noch ganz in seinen Anfängen. Zahlreiche Probleme stellen sich sodann im Bereich von phyto-sanitären Maßnahmen, die zunehmend den Zollschutz ersetzen und gegenüber den Exporten aus Entwicklungsländern protektionistisch wirken.

Im Spannungsfeld von Marktöffnung und Schutz fehlt es den Verhandlungen an wichtigen Parametern, um diese zugleich in den Dienst einer nachhaltigen Landwirtschaft in Industrie- und Entwicklungsländern zu stellen und vermehrt auch am Schutz der weltweiten Ernährungssicherheit und der globalen öffentlichen Güter auszurichten. Wirkliche Fortschritte werden meines Erachtens nur durch eine Erweiterung der Verhandlungen über Zölle und Subventionen hinaus möglich sein. Dazu wäre auch eine gründliche Debatte über Ziel und Zweck der globalen Agrarordnung erforderlich. Sie hat bis heute nicht wirklich stattgefunden.

Ein zweites, ungelöstes strukturelles Problem betrifft den Verpflichtungsgrad der Entwicklungs- und Transformationsländer. Im Rahmen der Uruguay-Runde wurde das Konzept der differenziellen Behandlung („special and differential treatment“) zurückgedrängt. Die Überlegung ging dahin, dass das „special and differential treatment“ den Strukturwandel und die Integration ins multilaterale System verzögert und so die Abstände zu den Industriestaaten lediglich anwachsen lässt. Das ist auch weitgehend zutreffend.

Die Einführung namentlich des Schutzes des geistigen Eigentums mit dem TRIPs-Abkommen hat indessen gezeigt, dass die einheitliche Festlegung des minimalen Schutzniveaus ungeachtet des Entwicklungsstandes eines Landes mit Nachteilen für die Entwicklung verbunden sein kann. Sie unterschlägt Imitationspotentiale, wie sie für viele Industriestaaten in früheren Etappen der Entwicklung von großer Bedeutung waren. Aus dieser Sicht ist es erforderlich, mögliche neue Formen der Graduierung zu finden, welche die Anwendung von Rechtsnormen stärker vom Entwicklungsgrad eines Landes und eines Sektors abhängig machen. Auch hier steht die Arbeit konzeptionell noch in ihren Anfängen.

Die vorgenannten strukturellen Schwierigkeiten in der Landwirtschaft wie auch im Rahmen von „special and differential treatment“ führen nun auch dazu, dass Fortschritte der progressiven Liberalisierung auch im klassischen Bereich der Industriezölle sowie auch im Rahmen des GATS auf Schwierigkeiten stoßen und Verzögerungen erfahren. Resultate können hier erst wirklich erwartet werden, wenn neue konzeptionelle Ansätze in den vorgenannten Bereichen zur Diskussion gestellt werden. Bis dahin kann daher wohl nur mit einem relativ bescheidenen Verhandlungsergebnis der ersten WTO-Entwicklungsagenda gerechnet werden.

Zunehmende Präferenzabkommen

Die genannten Schwierigkeiten der WTO im Bereich der Rechtsetzung haben mitunter dazu beigetragen, dass Liberalisierung in den letzten Jahren vermehrt auf dem Wege bilateraler Präferenzabkommen gesucht wird. Aus

europäischer Sicht ist dies keine Neuigkeit. Sowohl der Aufbau der EU, wie auch deren Netzwerk – von Entwicklungsabkommen bis zu Freihandels- und Integrationsabkommen – basieren auf dieser Grundlage. Neu ist, dass die Entwicklung nicht nur in Amerika, sondern nunmehr auch in Asien in vollem Gange ist. Von den heute über 300 bestehenden Präferenzabkommen geht eine jüngste Generation auf Abkommen zwischen asiatischen Staaten zurück. Viele Weitere sind geplant im Rahmen der Neuordnung mit und um die Volksrepublik China, deren Beitritt zur WTO die Karten neu gemischt hat. Neu ist auch, dass Präferenzabkommen seitens der EG und EFTA wie auch der USA transkontinental abgeschlossen werden und sich nicht länger auf die eigene Region und angrenzende Gebiete beschränken. Aus der Sicht der WTO führt all dies zu einer starken Erosion des Grundprinzips der Meistbegünstigung. Ein Großteil allen Handels wird heute im Rahmen von Präferenzabkommen abgewickelt. Die WTO bleibt dabei von zentraler Bedeutung für die Beziehungen unter den Handelsblöcken. Auch hier zeichnet sich ein institutionelles Ungleichgewicht ab.

Wie der jüngste Bericht der Sutherland-Kommission der WTO moniert, läuft die WTO mit der Proliferation präferenzialer Abkommen die Gefahr einer schleichenden Erosion. Was in Maßen als „stepping stone“ vorteilhaft sein kann, erweist sich zunehmend als „stumbling block“. Das WTO-Recht vermag dieser Entwicklung heute nur wenig entgegenzustellen. Die Kriterien für Präferenzabkommen werden zwar eingehend definiert, doch vermag sich das WTO-Recht praktisch nicht gegenüber Präferenzabkommen durchzusetzen. Denn beide stehen völkerrechtlich

auf der gleichen Stufe. Eine festgestellte Unvereinbarkeit mit dem WTO-Recht führt heute am Ende lediglich zu Kompensationsleistungen.

Hier zeigen sich nun auch konstitutionelle Defizite der WTO-Ordnung, die in den nächsten zehn Jahren angegangen werden müssen. Es handelt sich hier um nicht weniger als eine verfassungsrechtliche Herausforderung. Nur wenn es gelingt, das WTO-Recht als eine übergeordnete Rechtsordnung zu definieren und auszugestalten, wird sie ihre globale Funktion als Wächterin aber auch als lebenswichtige Verbindung zwischen den einzelnen Handelsblöcken wahrnehmen können.

Notwendiges Engagement der Wirtschaft

Die Wirtschaft hat sich daran gewöhnt, im Rahmen geltender Rahmenbedingungen zu arbeiten und sich entsprechend einzurichten. Die Lösung von kurzfristigen Problemen lässt sich zudem nur im Rahmen der so genannten „trade remedies“ (Dumping, Subventionen, Schutzmaßnahmen) über die WTO und ihr Streitbeilegungsverfahren erreichen; im Übrigen eignet sie sich eher zur Regelung von mittel- und langfristigen Problemen. Dazu trägt auch bei, dass die meisten Gerichte dem WTO-Recht die unmittelbare Anwendbarkeit bislang versagt haben und so dessen Potential zur Lösung auch innerstaatlicher Rechtsfragen verkennen. Das gilt insbesondere für den Europäischen Gerichtshof.

All dies mag auch erklären, weshalb den Entwicklungen in der WTO heute in der Wirtschaft ein gewisses Desinteresse entgegengebracht und das Erreichte als selbstverständlich hingenommen wird. Das Feld wird politisch weitgehend den Gegnern der WTO

und der Globalisierung überlassen. Diese und die Vorstellung einer fehlenden Transparenz und Demokratie auf internationaler Ebene prägen das Bild in Medien und Köpfen, weit mehr als was das geltende und in über 50 Jahre gewachsene WTO-Recht täglich durch die Einhaltung von Tausenden von Zollbindungen, von WTO-kompatiblen Regeln und Normen im Außenwirtschaftsrecht und im Handelsverkehr an Stabilität, Vorhersehbarkeit und damit auch an Wohlstand generiert.

Es ist zu hoffen, dass die nächste Dekade hier Verbesserungen des Bewusstseins gerade auch in der Wirtschaft zu bringen vermag. Der Schlüssel liegt vorerst in einer stärkeren Beachtung des WTO-Rechts und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den Lehrgängen der Hochschulen. Er liegt in einer stärkeren Beachtung und Verfolgung strategischer Rahmenbedingungen seitens der internationalen Wirtschaft im Diskurs mit Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und politischen Parteien.

Der Schlüssel für Verbesserungen liegt aber auch im weiteren Aufbau der WTO und der Lösung ihrer strukturellen Probleme und Entscheidungsprozesse. Es geht nicht mehr allein um Handelsliberalisierung, sondern um die Schaffung einer ausgeglichenen konstitutionellen Ordnung, welche eine Vielzahl unterschiedlicher Politikziele unter einen Hut zu bringen vermag und auch das Verhältnis zu andern internationalen Organisationen und deren Aufgaben klärt.

Die Entscheidungen des Appellate Body haben hier richtige Wege aufgezeigt, doch kann das Fallrecht die Aufgabe allein nicht lösen. Hier ist vermehrtes Engagement und Kreativität auch seitens der Wirt-

schaft und ihrer Verbände gefragt. Die dazu erforderlichen Ressourcen müssen bereitgestellt werden. Die WTO ist wesentlicher Teil der globalen Rechtsordnung und notwendige Grundlage einer ver-

fassten Globalisierung. Sie muss weiter gefestigt und gestärkt werden. Dazu müssen tradierte Vorstellungen der Souveränität des Nationalstaates überwunden werden. Die nächste Dekade muss die

grundlegende Bedeutung der WTO für Frieden, Wohlstand, Freiheit und Ausgleich zwischen Nord und Süd, Ost und West auch Bürgerinnen und Bürgern näher bringen.

Heinz Hauser

Ungewisse Zukunft für die WTO

Runde Geburtstage werden häufig zu einer Zwischenbilanz genutzt, die gleichzeitig Rückblick wie Ausblick ist. Was wurde erreicht und wie soll es weitergehen? Für die WTO scheint eine solche Zwischenbilanz besonders angezeigt. Einerseits gilt unwidersprochen, dass die WTO im Vergleich zum vorangehenden GATT einen klaren Fortschritt brachte. Der inhaltliche Geltungsbereich wurde deutlich ausgeweitet, mit dem „Single Package“-Ansatz konnte in vielen Fragen eine im Vergleich zu früher wesentlich einheitlichere Ordnung geschaffen werden, und die institutionellen Strukturen sind gestärkt worden.

Andererseits gibt die Doha-Runde wenig Anlass zu Optimismus¹. Die im August 2004 erreichte Einigung auf Verhandlungsmodalitäten in zentralen Dossiers, allen voran den Agrarverhandlungen, überkleisterte mit allgemeinen Formulierungen weiterhin bestehende fundamentale Unterschiede und war nicht in der Lage, den Verhandlungen wirklich neuen Schwung zu geben. Noch bedenklicher: Zumindest für außenstehende Beobachter scheint sich während der Doha-Runde die Nord-Süd-Kluft

im Vergleich zu früheren Verhandlungen wieder deutlich auszuweiten. Im Moment ist schwierig abzuschätzen, ob sich in den nächsten Monaten eine tragfähige Koalition von Ländern bilden wird, die auch bereit sind, für einen erfolgreichen Abschluss größere Konzessionen einzugehen. Die Runde kann aber nur einen größeren Liberalisierungsschritt bringen, wenn wichtige Mitgliedsländer „Ownership“ übernehmen. Hiervon ist bislang nichts zu sehen.

Der Blick nach vorne ist in einer solchen Situation schwierig. Mir scheint, dass für die WTO durchaus unterschiedliche Zukunftsszenarien möglich sind. Ich betrachte sowohl ein optimistisches Szenario – vermehrte multilaterale Verpflichtung zu offenen Märkten im Rahmen der WTO – wie auch eine pessimistischere Variante – Verlust der Integrationsdynamik an bilaterale und regionale Präferenzabkommen mit einer unübersichtlichen Segmentierung der handelspolitischen Ordnung – als durchaus mögliche Entwicklungspfade für die nächsten zehn Jahre WTO. Im Folgenden möchte ich die Argumente für diese Einschätzung ausführlicher darlegen und insbesondere auf die kritischen Faktoren eingehen, die sicherstellen könnten, dass der multilaterale Weg auch in Zukunft

die treibende Kraft bleibt. Um das Hauptergebnis vorweg zu nehmen: Für die Zukunft der WTO wird entscheidend sein, ob eine neue Koalition für multilaterale Marktöffnung gebildet werden kann, zu der neben Westeuropa, Nordamerika und Japan auch die großen neuen Industrienationen wie Brasilien, Indien oder China gehören.

Methodisch möchte ich ein Instrument verwenden, das aus der Managementlehre gut bekannt ist und das eine Gruppe von internationalen MBA Studenten an der Universität St. Gallen mit interessanten Erkenntnissen für eine Analyse der zukünftigen Entwicklung der WTO angewendet hat, die SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)². Stärken und Schwächen beziehen sich auf die Frage, inwieweit die betreffende Organisation den heutigen Herausforderungen gewachsen ist. Chancen und Bedrohungen bezeichnen Umweltentwicklungen oder interne Faktoren, die sich in der Zukunft

¹ Vgl. dazu H. Hauser: Die Doha-Runde nach Cancún, in: Aussenwirtschaft, 2003, Vol. 58, Nr. IV, S. 459-488.

² Die Universität St. Gallen bietet ein spezielles englischsprachiges Programm für Gaststudierende aus führenden MBA-Schulen Nordamerikas und Asiens an. Im Rahmen dieses Programms wird ein Kurs "International Trade and the WTO" angeboten. Ich danke den Studierenden der Spring Class 2005 für die anregende Diskussion zu den Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken der WTO.

positiv oder negativ auf die Institution auswirken können.

Strengths:

Umfassende Mitgliedschaft, gefestigte institutionelle Strukturen

Bei allen Meldungen um Spannungen und Schwierigkeiten: Die WTO ist das einzige ernst zu nehmende multilaterale Verhandlungsforum zur internationalen Handelspolitik. Mit ihren rund 150 Mitgliedern hat die WTO nicht nur globale Mitgliedschaft, sondern sie integriert auch Länder von höchst unterschiedlicher Größe und stark abweichendem Entwicklungsstand. Die unter den Schwächen wieder erscheinende Heterogenität ist auch eine Stärke: Die unterschiedlichen Interessen und Positionen in der Weltwirtschaft müssen notgedrungen zu einem Ausgleich gebracht werden, will man überhaupt zu Entscheidungen kommen. Der englischsprachige Ausdruck „inclusive membership“ bringt dies auf den Punkt.

Dass die WTO in ihrem Anspruch auf globale Mitgliedschaft unangefochten ist, zeigt sich auch an der großen Attraktivität für neue Mitglieder. Obwohl die Konditionen für Beitrittskandidaten im Vergleich zu früher sichtlich härter formuliert werden, sind in den letzten Jahren zahlreiche Länder neu aufgenommen worden. Die Beitrittsverhandlungen mit weiteren Kandidaten sind ebenfalls weit fortgeschritten. Wenn Russland und die Ukraine ihre Verhandlungen abgeschlossen haben werden, bleiben nur noch wenige große Länder außerhalb der WTO (Saudi-Arabien als prominentes Beispiel).

Bezüglich ihrer Mitgliedschaft ist die UNCTAD noch breiter abgestützt. Nach anfänglicher Konkurrenzsituation in den sechziger und frühen siebziger Jahren hat sich

aber in der Zwischenzeit eher eine komplementäre Rollenverteilung eingespielt. Multilaterales Verhandlungsforum ist die WTO. Die UNCTAD leistet Analysearbeit und unterstützt die Entwicklungsländer in der Vorbereitung ihrer Verhandlungsposition. Sie nimmt sich auch Themen an, die in der WTO nicht aufgegriffen werden können, z.B. Investitionen. Dass die WTO das unangefochtene Verhandlungsforum ist, zeigt sich auch daran, dass sich die internationale Globalisierungskritik auf diese Institution konzentriert.

In engem Zusammenhang mit der umfassenden Mitgliedschaft ist auch die Themenbreite zu sehen. Der Einbezug von Dienstleistungen und insbesondere auch des Schutzes von Geistigem Eigentum in den Regelungsbereich der WTO macht diese zur führenden internationalen Organisation im Wirtschaftsbe- reich – Währungsfragen und internationaler Kapitalverkehr als Regelungsbereich des Internationalen Währungsfonds ausgenommen. Dass Investitionen (vorerst) ausgeklammert bleiben, schränkt diesen Anspruch zwar ein, es ist aber zu sehen, dass mit Modus 3 im GATS zumindest für Dienstleistungen Ansätze für ein Investitionsregime bestehen und dass sich in den letzten Jahren weltweit die Haltung gegenüber Direktinvestitionen stark gewandelt hat.

Hinsichtlich der Breite der behandelten Themen müsste man auch die OECD in den Kreis der relevanten internationalen Institutionen einbeziehen. Diese beschränkt sich aber im Wesentlichen auf Industriestaaten und nimmt nicht wie die WTO die Interessen der weltwirtschaftlichen Akteure in ihrer vollen Heterogenität auf.

Der breite Regelungsanspruch wird unterstützt durch gefestigte

institutionelle Strukturen. Erstens kann die WTO mit dem GATT auf eine mehr als fünfzigjährige Geschichte zurückgreifen. Dies heißt auch, dass gefestigte Verhandlungsroutinen und ein Sekretariat mit großer Erfahrung zur Verfügung stehen. Ebenso wichtig ist aber die Tatsache, dass mit dem Streitschlichtungssystem ein sehr wirkungsvoller Mechanismus zur Beilegung von Konflikten besteht. Auch wenn man die mangelnde Bereitschaft zur Umsetzung in einigen großen Fällen beklagen mag, gemessen an der Zahl der beigelegten Konflikte und der Transparenz der Verfahren hat das WTO-Streitschlichtungssystem zu Recht den Ruf, wesentlich effizienter als alle anderen internationalen Streitschlichtungsmechanismen zu sein (die EU hat eine supranationale Struktur und sollte deshalb nicht in diesen Vergleich einbezogen werden).

Zusammengefasst: Bezüglich internationaler Wirtschaftsverhandlungen hat die WTO eine Monopolstellung, die ihr in absehbarer Zeit keine andere internationale Organisation streitig machen wird. Jede Unternehmung würde dies in einer SWOT-Analyse als klare Stärke herausheben!

Weaknesses:

Überforderte Entscheidungsverfahren

Unter den Stärken wurden die große und heterogene Mitgliedschaft und die breite Themenführerschaft angesprochen. Zur „inclusive membership“ gehört aber auch das Konsensprinzip. Erst das Wissen, keine neuen Verpflichtungen ohne zumindest implizite Zustimmung übernehmen zu müssen, macht die breite Mitgliedschaft von Ländern mit sehr heterogenen Interessen möglich. Es ist weder möglich noch wün-

schenswert, in naher Zukunft vom Konsensprinzip abzugehen: Weder möglich, da ein Vorschlag zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen – und mögen diese noch so hohe Quoren vorsehen – keine politische Unterstützung fände. Aber auch nicht wünschenswert, weil bei Mehrheitsentscheidungen die Gefahr sehr groß wäre, dass interne Spaltungen die Arbeitsfähigkeit trotz einfacherer Entscheidungsmechanismen sehr ernsthaft beeinträchtigten und es zu einer Auflösung der Institution kommen könnte. Die Kehrseite ist allerdings, dass mit dem Konsensprinzip außerordentlich hohe Anforderungen an die Entscheidungsverfahren gestellt werden. Dass sich 150 sehr heterogene Länder mit zum Teil stark abweichenden Interessen auf gemeinsame Lösungen einigen können, ist eine formidable Aufgabe. Es ist daher eher erstaunlich, wie weit die WTO unter diesen Restriktionen gekommen ist.

Trotzdem: Die Zeichen sind unübersehbar, dass die schwierige Entscheidungsfindung zu einer ernsten Begrenzung für die weitere Entwicklung der WTO wird. Dies zeigt sich einmal bei den multilateralen Runden. Solange es nicht gelingt, ein Verhandlungspaket zu schnüren, das als „Single Package“-Ansatz für alle Gruppen jeweils Elemente enthält, die im Vergleich zum Status quo einen deutlichen Fortschritt bringen, ist eine Einigung auf weitere Schritte sehr schwierig. Die Uruguay-Runde hatte diese Elemente: Für die Industriestaaten, insbesondere die USA und die EU, waren das GATS und das TRIPS Bestandteile, für die sie bereit waren, Konzessionen einzugehen (so verzichtete die USA beispielsweise auf den Einbezug der kulturellen Dienstleistungen, die EU war zu weit reichenden Bin-

dungen im Agrarbereich bereit). Für die Entwicklungsländer waren das Textil- und das Agrarabkommen sowie die Einbindung der USA in die multilaterale Streitschlichtung zentrale Anliegen, für die sie bereit waren, das TRIPS zu akzeptieren.

Der erfolgreiche Abschluss der Uruguay-Runde ist noch aus einem zweiten Grund ein schlechter Indikator für die Erfolgsaussichten zukünftiger Verhandlungen. Die WTO mit ihren Abkommen wurde als neue Organisation gegründet, der die bisherigen GATT-Mitglieder beitreten konnten, aber nicht notwendigerweise mussten. Abgesehen von den großen Welthandelsmächten, die unbedingt mit im Boot sein mussten, verloren damit die einzelnen Mitglieder die aus dem Konsensprinzip resultierende Vetomacht. Die Weiterentwicklung eines bestehenden Vertragswerks ohne diesen Übergang in ein neues Vertragswerk ist eine deutlich andere Aufgabe.

Noch stärker zeigen sich die Grenzen des Konsensprinzips im laufenden Geschäft, da hier eine Einigung in einzelnen Dossiers ohne die Möglichkeit der kompensierenden Paketlösung gefunden werden muss. Außerhalb der multilateralen Runden ist der politische Entscheidungsprozess sehr schwach. Dies zeigt sich auch darin, dass seit Bestehen der WTO die in Artikel IX:2 des Marrakesh Agreements gegebene Möglichkeit, Auslegungsbeschlüsse für die Abkommen zu fassen, oder die in Artikel X enthaltenen Verfahren zu Abkommensänderungen bislang noch nie benutzt wurden. Dies hat zur Konsequenz, dass die Streitschlichtungsorgane teilweise zu Fragen Stellung nehmen müssen, die eigentlich über die bloße Interpretation der Abkommen hinausgehen und politischer Entschei-

dungen bedürften. Das anhängige Verfahren über EU-Regelungen zur Einfuhr gentechnisch veränderter Lebensmittel³ ist ein besonders akutes Beispiel. Das beobachtbare Ungleichgewicht zwischen schwachen politischen Entscheidungsverfahren und starken juristischen Streitschlichtungsstrukturen kann sich zu einer Legitimierungskrise für die WTO auswachsen. Auf diesem Hintergrund ist auch einsichtig, weshalb die Reform des Streitschlichtungssystems auf fundamentale Differenzen stößt. Für die einen muss die Regelbindung und damit die Umsetzungsphase gestärkt werden, für andere mischen sich die Streitschlichtungsorgane zu sehr in politische Angelegenheiten der Mitgliedstaaten ein⁴.

Opportunities:

Breiter Konsens für reziproke Marktöffnung

Bei Chancen und Bedrohungen fragt man nach Umweltentwicklungen, die sich für die betreffende Organisation als besondere Vorteile oder Nachteile auswirken könnten. Die WTO wäre zweifelsohne besonders geeignet, einen breit abgestützten Konsens über die Vorteile gegenseitiger Marktöffnung in entsprechende Handelsabkommen umzusetzen. Dies setzte aber zuerst einen Konsens über die Vorteilhaftigkeit von marktwirtschaftlich getragenen Entwicklungsstrategien voraus⁵.

Wie realistisch ist ein solcher Grundkonsens? Die Frage nach den Chancen muss nicht von den

³ European Communities – Measures affecting the approval and marketing of biotech products (WT/DS291 [Klage der USA], 292 [Klage Kanadas] und 293 [Klage Argentiniens]).

⁴ Vgl. dazu T. A. Zimmermann: WTO Dispute Settlement at Ten: Evolution, Experiences, and Evaluation, in: Aussenwirtschaft, 2005, Vol. 60, Nr. 1 (im Druck), mit weiteren Nachweisen.

aktuell gegebenen politischen Restriktionen eingeengt werden; sie darf aber auch nicht in das Reich der Phantasien abgleiten. Dann macht eine Strategieübung wenig Sinn. Eine zuverlässige Einschätzung ist allerdings schwierig. Einerseits haben marktwirtschaftliche Reformprogramme angesichts des Erfolgs mitteleuropäischer und asiatischer Länder sicher an Rückhalt und Glaubwürdigkeit gewonnen. Andererseits ist man aber häufig nicht bereit, bei der Marktöffnung nach außen gleich weit zu gehen wie bei der internen Liberalisierung. Dies kann bei Schwellenländern, aber auch bezüglich geschützter Branchen in den Industriestaaten, beispielsweise im Agrarbereich, beobachtet werden. Wichtig ist, dass eine Marktöffnung von den Regierungen und von der Öffentlichkeit nicht in erster Linie als „Konzession“ an andere Länder, sondern als Quelle von Wohlstandsgewinnen für das eigene Land interpretiert wird, wie dies auch aus den meisten ökonomischen Studien hervorgeht.

Man könnte einwenden, dass bei einer solchen Ausgangslage die WTO gar nicht mehr benötigt würde, da dann auch eine unilaterale Marktöffnung im Bereich des politisch Möglichen läge. Dies trifft jedoch nicht notwendigerweise zu⁵. Eine unilaterale Marktöffnung kann zu einer Verschlechterung der Terms of Trade und damit zu einem außenhandelsbedingten Wohlfahrtsverlust führen. Mit einem koordinierten Vorgehen auf reziproker Basis lassen sich

Terms of Trade-Effekte vermeiden; dies ist unter ökonomischen Gesichtspunkten die eigentliche „raison d'être“ des GATT bzw. der WTO. Aber auch unter politökonomischen Argumenten lässt sich die Notwendigkeit der WTO gut begründen. Selbst wenn ein breiter Konsens über die Vorteilhaftigkeit von Freihandel besteht, müssen entsprechende Maßnahmen intern gegen Koalitionen von in negativer Weise direkt Betroffenen durchgesetzt werden. Angesichts der ungleichen politischen Verhandlungsmacht von Konsumenten und Produzenten sind die Positionen der Produzenten für das politische Gleichgewicht entscheidend. Bei unilateraler Liberalisierung werden sich nur die importkonkurrierenden Branchen organisieren; die exportorientierte Wirtschaft lässt sich erst politisch einbinden, wenn es um den Zugang auf ausländische Märkte geht. Bei reziproken Marktöffnungsverhandlungen liegt das innenpolitische Gleichgewicht näher in Richtung Freihandel als bei unilateralen Maßnahmen.

Das hier hervorgehobene Grundverständnis über die Vorteilhaftigkeit von Freihandel würde automatisch Entwicklungen begünstigen, die man auf einer konkreteren Ebene ebenfalls als Chancen der WTO bezeichnen könnte. Dazu zählen etwa: Unterstützung der Organisation durch alle Mitgliedsländer, Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in das Welthandelssystem, erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde, hohe Legitimität der WTO in der öffentlichen Diskussion.

Zusammengefasst: Die Strukturen von GATT und WTO sind besonders geeignet, einen Grundkonsens über die Vorteilhaftigkeit von Freihandel in Verhandlungen umzusetzen. Dazu wurde das GATT ursprünglich geschaffen, und diese Aufgabe könnte die WTO auch in Zukunft besonders gut ausfüllen.

Threats:

Ausweichen in regionale Präferenzabkommen

Selbstverständlich ist die Kehrseite der oben formulierten Chancen die größte Bedrohung für die WTO: Wenn sich die allgemeine öffentliche Meinung gegen Freihandel wendet, dann haben Regierungen keine ausreichende innenpolitische Basis für die Umsetzung von Liberalisierungsabkommen. Dies ist die Stoßrichtung und Gefahr einer medial gut abgestützten Anti-globalisierungskampagne. Dies gilt auch dann, wenn der Freihandel für Industriestaaten zwar befürwortet, den Entwicklungsländern aber eine breit abgestützte Ausnahmestellung zuerkannt wird. Damit nimmt man den Regierungen dieser Länder die Chance, WTO-Verpflichtungen gegen protektionistische Interessengruppen im eigenen Land einzusetzen⁷. Wie oben ausgeführt, ist die WTO (wie das frühere GATT) auf den Austausch reziproker Marktöffnungsschritte ausgelegt. Als unilaterale Entwicklungsorganisation ist sie institutionell nicht geeignet. Dazu braucht es einseitige Ressourcentransfers, die besser in den Aufgabenbereich der Weltbank passen.

Ich möchte hier das Augenmerk aber auf eine andere Entwicklung

⁵Nach wie vor geht die herrschende Meinung in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur und in der handelspolitischen Praxis von der Vorteilhaftigkeit des Freihandels aus; vgl. für einen aktuellen Überblick Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi: The Future of the WTO, Kapitel 1, Genf: WTO, 2004.

⁶Zum Folgenden vgl. H. Hauser, A. Roitinger: Two Perspectives on International Trade Agreements, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2003, Band 64/3, S. 641-658.

⁷Vgl. Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi: a.a.O., S. 23 ff., für gut fundierte Argumente gegen eine weitreichende Sonderbehandlung von Entwicklungsländern.

lenken, die auch bei Unterstützung der Freihandelsidee die Dynamik der WTO entscheidend schwächen könnte. In den letzten Jahren haben sich die Initiativen zu Präferenzabkommen vervielfacht. Leider sind diese auch nicht mehr auf regionale Abkommen zwischen natürlichen Handelspartnern, für die man die Einsparung von Transaktionskosten als zusätzlichen volkswirtschaftlichen Gewinn heranziehen könnte, beschränkt. Zurzeit wird eine größere Zahl von kontinentsüberschreitenden Abkommen ausgehandelt, zum Teil sind solche schon abgeschlossen. Früher war vor allem die EU treibende Kraft hinter dieser Entwicklung, heute haben die Vereinigten Staaten mit ihrem Konzept der „competitive liberalization“⁸ sowie einige asiatische Länder (Singapur, Thailand) die Führung übernommen. Neben den herkömmlich diskutierten volkswirtschaftlichen Kosten solcher Abkommen, der Handelsumlenkung, gewinnt zunehmend die Gefahr einer Fragmentierung der Märkte aufgrund wenig kompatibler Ursprungsregelungen an Bedeutung⁹.

Die Proliferation von bilateralen und regionalen Präferenzabkommen hat aber nicht nur volkswirtschaftliche Kosten, sondern stellt eine besondere Bedrohung für die WTO als Institution dar.

- Erstens sind die in der WTO ausgehandelten Marktzutrittsbedingungen nur noch für eine kleine Zahl bilateraler Handelsbeziehungen die regulierende Vorga-

be, auch wenn deren Anteil am Welthandel aufgrund der Größe der betreffenden Volkswirtschaften (bilaterale Handelsströme zwischen der EU, den USA, Japan und China) noch mehr als 50% beträgt.

- Zweitens wird die Meistbegünstigung als zentrales Prinzip mehr und mehr ausgehöhlt. Dies löst im Übrigen auch eine Eigendynamik aus. Je stärker die Bewegung zu bilateralen Freihandelsabkommen ist, desto mehr wird der so genannte Meistbegünstigungszollsatz zu einem „Höchstzoll“ und damit Wettbewerbsnachteil gegenüber Firmen aus Ländern mit Präferenzbedingungen. Dies bewirkt einen Dominoeffekt für weitere bilaterale Präferenzabkommen und verstärkt die Aushöhlung der allgemeinen WTO-Regelung.
- Drittens hat sich herausgestellt, dass eine vorgängige Überprüfung, ob die angemeldeten neuen Abkommen die GATT-Vorgaben zu Freihandelszonen und Zollunionen einhalten, aufgrund des Konsenserfordernisses praktisch unmöglich ist. Die Kontrolle ist nur über nachträgliche Klagen vor den Streitschlichtungsorganen möglich, was bisher erst in einem Fall erfolgte¹⁰.
- Schließlich lenkt die Vielzahl von laufenden bilateralen Verhandlungen nationale Verhandlungs-

kapazität und -energie von der multilateralen Ebene ab.

Eine Weiterführung oder gar Verstärkung des Trends zu bilateralen Präferenzabkommen ist eine Entwicklung, die neben einem allfälligen Erstarren der allgemeinen Globalisierungskritik für die WTO als Institution ohne Zweifel eine der wichtigsten Bedrohungen für die zukünftige Entwicklung darstellt¹¹.

Neue Koalition für Freihandel

Betrachtet man die vorangehenden Ausführungen zu Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen im Überblick, so drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Gefahr einer Stagnation groß ist. Dies heißt nicht, dass sich die WTO auflösen wird, es besteht aber ein erhebliches Risiko, dass für eine längere Zeit keine großen neuen Schritte möglich sein werden, dass sich die WTO auf das Verwalten des Bestehenden beschränkt und dass sich die Dynamik auf die bilaterale und regionale Schiene verlagert.

Dies muss aber nicht notwendigerweise so sein. Bei den Chancen wurde darauf hingewiesen, dass die WTO die geeignete Institution ist, um einen neuen Grundkonsens über reziproke Marktöffnungen umzusetzen. Dieser kann aber nicht nur von der EU und den USA getragen werden. Die bisherigen Koalitionen für Freihandel reichen nicht aus. Eine erfolgreiche Entwicklung der WTO setzt voraus, dass wichtige Schwellenländer, allen voran Indien, China, Korea und Brasilien, eine Führungsrolle in dieser Entwicklung übernehmen. Zusammen mit der EU, den USA und Japan ließe sich dann eine neue Koalition für Freihandel bilden, die die Stagnation überwinden und der WTO wiederum einen zentralen Platz einräumen könnte.

⁸ Für eine frühe (positive) Einschätzung der dadurch ausgelösten Dynamik, vgl. F. Bergsten: Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century, Working Paper 96-15, Washington: Institute for International Economics, 1996.

⁹ Vgl. dazu H. Hauser: Mehr Transparenz in der Welthandelsordnung, in: WTO News, Nr. 10, Februar 2004.

¹⁰ Siehe WTO WT/DS34/AB/R, Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products, 22 October 1999.

¹¹ Der Bericht des Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi „The Future of the WTO“ spricht sich in Kapitel 3 sehr deutlich gegen die weitere Aushöhlung des Meistbegünstigungsprinzips durch Präferenzabkommen aus und räumt der Eindämmung dieser Entwicklung unter den Recommendations prominenten Platz ein. Das Dokument kann auf der Homepage der WTO eingesehen werden (www.wto.org).

Georg Koopmann

Die WTO und der Regionalismus

Parallel zur Ausbreitung des auf Nichtdiskriminierung gegründeten Multilateralismus unter der Ägide der WTO haben der Regionalismus und Bilateralismus, die ihrer Natur nach zwischen Handelspartnern diskriminieren, eine ungeheure Dynamik entfaltet. Mittlerweile sind nahezu alle WTO-Mitglieder nebenher an mindestens einem Präferenzhandelsabkommen (PHA) beteiligt und oftmals an mehreren Präferenzhandelsabkommen zugleich. Insgesamt waren am Stichtag 4. Januar 2005 160 Präferenzhandelsabkommen in Kraft und bei der WTO hinterlegt. Zahlreiche weitere Abkommen sind vereinbart aber noch nicht notifiziert, befinden sich in der Verhandlungsphase oder sind vorgeschlagen. Der kürzlich vorgelegte Bericht der acht „handelspolitischen Weisen“ geht davon aus, dass bis Ende 2007 die Gesamtzahl der „aktiven“ Präferenzhandelsabkommen auf fast 300 ansteigen wird. Deutlich mehr als die Hälfte des gesamten Welthandels fände dann innerhalb von Präferenzhandelszonen statt und wäre damit der Meistbegünstigung entzogen. Die Meistbegünstigung läuft Gefahr, zur Wenigstbegünstigung zu pervertieren¹.

Der Aufstieg des neuen Regionalismus begann am Ende der 1980er Jahre mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und nahm in den 1990er Jahren einen exponentiellen Verlauf. In den fünf Jahren von 1990 bis 1994 sind fast ebenso viele Präferenzhandelsabkommen in Kraft getreten – und unter dem

damaligen GATT notifiziert worden – wie im gesamten Zeitraum von der EWG-Gründung (1958) bis zum Ende des Kalten Krieges (1989)². Von der WTO-Gründung im Jahre 1995 bis heute erhöhte sich die Anzahl der notifizierten Präferenzhandelsabkommen nochmals um mehr als das Fünffache, von 22 (1990-1994) auf 112 (1995-2004).

Die weitaus stärkste Zunahme verzeichnen Freihandelszonen, bei denen die Partnerländer in der Handelspolitik gegenüber Drittländern autonom bleiben. Bei Zollunionen, mit gemeinsamer Handelspolitik der Mitglieder in der Form eines gemeinsamen Außenzolls, und Präferenzhandelszonen (zwischen Entwicklungsländern) mit geringem Integrationsgrad³ ist demgegenüber ein deutlich schwächerer Zuwachs zu registrieren (vgl. Abbildung 1). Neben Präferenzhandelsregimen im Warenssektor haben auch im Dienstleistungssektor bei der WTO notifizierte Integrationsabkommen neuerdings ein erhebliches Gewicht erlangt (vgl. Abbildung 1). Darin spiegelt sich der Generationswechsel bei den Präferenzhandelsabkommen von „flacher“, auf den Zollabbau

konzentrierter zu „tiefer“, in die Binnenwirtschaftspolitik der Mitgliedsländer hineinwirkender Integration und die Einbeziehung der Dienstleistungen in das Regelwerk der WTO wider.

Geänderte Geographie

Auch die Geographie der Präferenzhandelsregime hat sich grundlegend geändert. Die USA, einst Hüter des Multilateralismus, sind vom Bremser zum Schrittmacher der Entwicklung mutiert und propagieren heute das Leitbild vom Liberalisierungswettbewerb („competitive liberalisation“) zwischen bilateralen, regionalen und multilateralen Initiativen. In jüngster Zeit hat auch Japan die Szene betreten und einen ähnlichen Paradigmenwechsel in der Handelspolitik vollzogen. Beide Länder entwickeln sich neben der Europäischen Union zu Zentren des Regionalismus und Bilateralismus.

Zwischen den Mitgliedern der Triade selbst bestehen derzeit allerdings keine präferentiellen Handelsverbindungen. Die Dynamik des neuen Regionalismus liegt vielmehr in der Nord-Süd- und Süd-Süd-Richtung mit deutlich verstärkter regionenübergreifender Komponente (vgl. Abbildung 2)⁴. Während der alte Regionalismus im Wesentlichen eine Angelegenheit zwischen Industrieländern in Europa und zwischen Entwicklungsländern in Lateinamerika war und sich in regional konzentrierten Integrationsgemeinschaften manifestierte, wird der neue Regionalismus stark durch Handelsab-

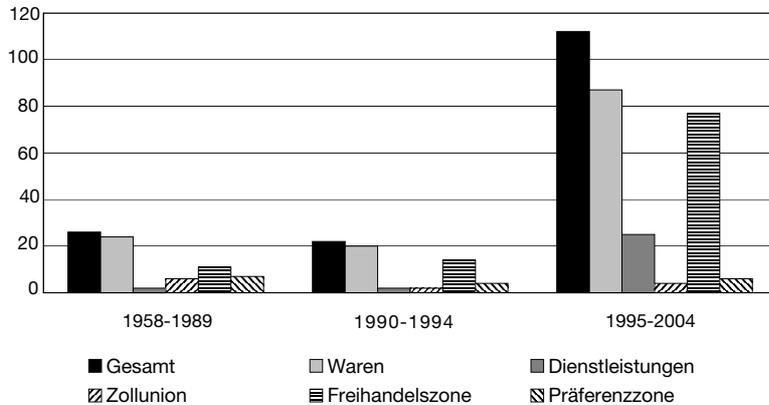
¹Vgl. P. Sutherland et al.: The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Genf 2005, S. 19 und 22.

² Dabei sind nur jene Präferenzhandelsabkommen berücksichtigt, die heute noch bestehen. Nicht eingerechnet sind deshalb auch die zahlreichen Präferenzhandelsabkommen, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre von den acht ehemaligen Ostblockländern geschlossen wurden, die 2004 der EU beigetreten sind; diese Abkommen wurden mit dem EU-Beitritt hinfällig. Durch diese Bereinigung wird die Expansion der Präferenzhandelsabkommen in den 1990er Jahren deutlich unterzeichnet.

³ Derartige Präferenzhandelsabkommen sind bei der WTO unter der Enabling Clause aus dem Jahre 1979 notifiziert, die den Entwicklungsländern nahezu völlige Gestaltungsfreiheit bei gemeinsamen Integrationsvorhaben einräumt.

⁴ Dabei umfasst „Süd“ Entwicklungs- und Transformationsländer.

Abbildung 1
Präferenzhandelsabkommen nach Sektor und Integrationstiefe
1958 - 2004



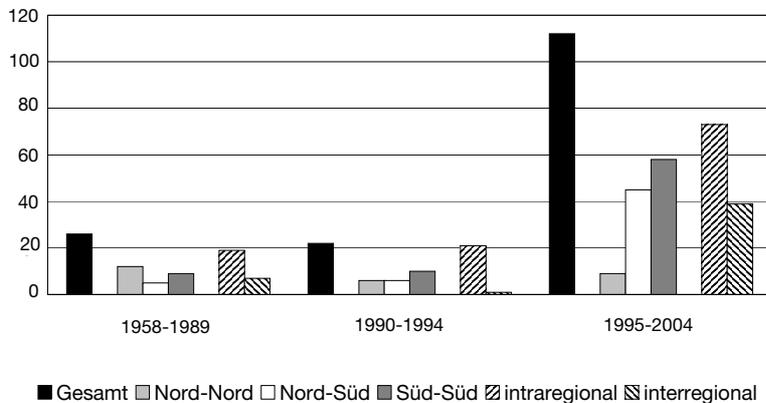
Quelle: WTO (Stichtag 4.1.2005).

kommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie zwischen Entwicklungsländern in und aus verschiedenen Weltregionen geprägt. Dabei entstehen neben plurilateralen Ländergruppen vermehrt bilaterale Länderpaare sowie „periphere“ Zentren des Regionalismus und Bilateralismus (wie z.B. Mexiko, Chile und Singapur).

Oftmals ist einer der Abkommenspartner selbst eine Integrationsgemeinschaft, und zunehmend schließen sich Handelsblöcke untereinander intra- und inter-regional zusammen. Beispiele sind

die Verhandlungen zwischen Andengemeinschaft und Mercosur in Südamerika, zwischen der Karibischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt, die geplante Freihandelszone zwischen EU und Mercosur und die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements/EPAs), die zur Zeit zwischen der EU und verschiedenen Gruppierungen der AKP (Afrikanisch-Karibisch-Pazifischen) - Staaten ausgehandelt werden. Der Regionalismus wird global.

Abbildung 2
Geographie der Präferenzhandelsabkommen
1958 - 2004



Quelle: WTO (Stichtag 4.1.2005).

Die Liberalisierungsprozesse entlang der Nord-Süd-Achse und in Süd-Süd-Richtung sind nicht unabhängig voneinander. Die EU z.B. verbindet die EPA-Verhandlungen mit der Förderung regionaler Integration zwischen den Partnerländern im AKP-Raum. Die Gruppenkonfiguration soll zu offenem Regionalismus führen und verhindern, dass ein Nabe-und-Speichen (Hub-and-Spokes)-Muster entsteht, wie es sich bei Abkommen der EU mit einzelnen AKP-Ländern ergäbe. Dabei bestünde freier Marktzugang des „hub“ zu allen „spokes“ aber der „spokes“ nur zum „hub“. Wichtig wäre allerdings, dass auch die Länderblöcke selbst miteinander in Verbindung treten, damit auch auf erhöhter Stufenleiter kein Hub-and-Spokes-Effekt eintritt. In ähnlicher Weise – wenn auch aus anderen, sicherheitspolitisch dominierten Motiven – sollen die Freihandelsabkommen der USA mit Jordanien, Marokko und Bahrain Bausteine für eine den gesamten Nahen Osten umfassende Freihandelszone sein.

Offener Regionalismus

Die treibende ökonomische Kraft hinter dem neuen Regionalismus ist – neben politischen Motiven – der Wettbewerb der großen Industrieländer um Absatzmärkte für ihre Exportindustrien („competitive regionalism“) und in den Entwicklungsländern das Streben nach gesichertem Marktzugang und Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz durch Realisierung von Größenvorteilen in erweiterten Wirtschaftsräumen. In Entwicklungsländern ist zunehmend auch erhöhte Verhandlungsmacht Ziel regionaler Zusammenschlüsse. Da dies bei institutionalisierter gemeinsamer Handelspolitik leichter zu realisieren ist als bei handelspolitischer Autonomie der Partnerländer, könnten in Zukunft

Zollunionen erneut Aufwind bekommen. Dies dürfte insgesamt dem Liberalisierungsfortschritt zugute kommen und würde vor allem das in Freihandelszonen angelegte Problem der Ursprungsregeln deutlich entschärfen.

In zahlreichen Entwicklungsländern steht der neue Regionalismus zudem in einer Linie mit unilateralen Marktöffnungsstrategien. Aus dieser Verbindung entstammt der „offene Regionalismus“, den als erste Region Lateinamerika für sich in Anspruch nahm⁵. Das neue Konzept unterscheidet sich fundamental vom alten Regionalismus, bei dem die Politik der auf Importsubstitution gegründeten Industrialisierung Pate stand. Allerdings ist der Anteil regional und bilateral induzierter Einfuhrliberalisierung am gesamten Zollabbau in den Entwicklungsländern eher bescheiden. Berechnungen der Weltbank zufolge liegt er bei lediglich einem Zehntel im Vergleich zu zwei Dritteln für die unilaterale (und einem Viertel für die multilaterale) Liberalisierung⁶. Tatsächlich haben Präferenzhandelsabkommen im Warenssektor bisher kaum zur Aufschließung neuer Handelspotentiale beigetragen. Auch der Handelsumlenkungseffekt war eher marginal. In zentralen Bereichen der Handelspolitik, wie z.B. beim Subventionsabbau in der Landwirtschaft, greifen Präferenzhandelsabkommen deshalb nicht, weil in hohem Maße externe Effekte zugunsten von Drittländern zu erwarten wären, die den Liberali-

sierungsanreiz mindern. Solches Trittbrettfahren ließe sich nur auf multilateraler Ebene weitgehend ausschalten.

Etwas anders liegen die Verhältnisse im Dienstleistungssektor. Hier besteht auf regionaler und bilateraler Ebene häufig ein großes Potential für Handelsschaffung durch Deregulierung, Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften gemäß dem Ursprungslandprinzip. Außerdem ist die Gefahr der Handelsumlenkung insoweit gering, als die nationalen Märkte oftmals noch weitgehend geschlossen sind. Auch könnten die gefundenen Lösungsansätze Vorbild für multilaterale Liberalisierung sein. Eine solche Modellfunktion erfüllte beispielsweise das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) in der Uruguay-Runde, als erstmals über multilaterale Regeln für Dienstleistungen und eine Liberalisierung bei verschiedenen Arten der Dienstleistungserbringung verhandelt wurde. Denkbar wäre ebenfalls ein institutioneller Wettbewerb zwischen regionalen und bilateralen Regelsystemen zur Entdeckung einer geeigneten multilateralen Lösung.

Systemrisiken

Derartigen positiven Systemeffekten stehen aber beträchtliche Systemrisiken gegenüber. Länder, die Präferenzhandelszonen angehören, und insbesondere weite Teile der Exportindustrie in diesen Ländern sind daran interessiert, eine Erosion der geschaffenen Präferenzen zu verhindern, und könnten deshalb geneigt sein, Liberalisierungsverhandlungen in der WTO zu blockieren. Der umgekehrte Anreiz, Mitglieder von Integrationsgemeinschaften zur Öffnung ihrer Märkte durch multilateralen Abbau von Handelsschranken zu

veranlassen – das „klassische“ Beispiel ist die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die in den 1960er Jahren von den Vereinigten Staaten zu weitreichenden Zollsenkungen gegenüber Drittländern im Rahmen des GATT (Kennedy-Runde) gedrängt wurde – ist aus zwei Gründen schwächer:

- Zum einen steht weniger auf dem Spiel, da der multilaterale Zollabbau bereits weit vorangeschritten ist; dies mindert die externe Schockwirkung regionaler Integration.
- Zum anderen sind wie erwähnt inzwischen fast alle Länder in der einen oder anderen Form an regionalen und bilateralen Präferenzhandelsabkommen beteiligt. Das Interesse an der Wahrung des Besitzstandes der eigenen Präferenzen könnte deshalb das Interesse an der Aushöhlung fremder Präferenzen überwiegen.

Die Vielzahl der Präferenzhandelsabkommen bedeutet auch, dass in großem Umfang knappes Verhandlungskapital beansprucht wird. Damit besteht vor allem in Entwicklungsländern die Gefahr, dass zu wenige Ressourcen für multilaterale Verhandlungen zur Verfügung stehen. Dieser „Mengeneffekt“ dürfte stärker zu Buche schlagen als die Erfahrungsgewinne, die mit regionalen und bilateralen Verhandlungen verbunden sind.

Mit wachsender Dichte des Geflechts der Präferenzhandelsabkommen und ihrer gegenseitigen Überlappung in Form von Mehrfachmitgliedschaften einzelner Länder und Ländergruppen schwindet zugleich die Transparenz des internationalen Handelssystems, zumal jedes Abkommen – auf unterschiedlicher Umsetzungsstufe – seine eigenen Liberalisierungsmodalitäten, Wa-

⁵ Die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika definiert offene regionale Handelsregime als Zwischenschritt auf dem Weg zur Integration der Partnerländer in die Weltwirtschaft. Vgl. Germán Creamer: Open Regionalism in the Andean Community: A Trade Flow Analysis, in: World Trade Review, Vol. 2, Nr. 1, 2003.

⁶ Vgl. World Bank: Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development, Washington, DC, 2005, S. 42.

renursprungsregeln, Ausnahmebestimmungen etc. aufweist. Diese Regelungsvielfalt treibt die Transaktionskosten (Informations- und Verwaltungskosten) im internationalen Handel in die Höhe und ist ein Nährboden für protektionistische Interessen. So bietet etwa die Ausgestaltung von Ursprungsregelungen der Lobby eine Gelegenheit, Schutz vor Importkonkurrenz zu erlangen und Protektion vom eigenen Land in das Partnerland zu „exportieren“⁷. Interessengruppen drängen ebenfalls auf Ausgleich für erhöhten Anpassungsdruck infolge regionaler Integration, etwa in der Form von Antidumpingmaßnahmen gegenüber Drittländern. Auf diese Weise wird Handelsschaffung endogen in Handelsumlenkung transformiert.

Konditionierung der Regionalausnahme

Im multilateralen Handelssystem erfüllt die Regionalausnahme von der Meistbegünstigung eine stabilisierende Funktion. Derartige Ausweichmöglichkeiten sind notwendig, um globale Handelsintegration politisch akzeptabel zu machen. Der „Passierschein“ der WTO für Zollunionen und Freihandelszonen im Warenssektor (Artikel XXIV GATT) und wirtschaftliche Integrationsabkommen bei Dienstleistungen (Artikel V GATS) ist ein zentrales Element dieser Balance zwischen Regelbindung und Regellockerung, die multilaterale Liberalisierung erst ermöglicht.

Die Zulassung regionaler und bilateraler Handelsabkommen wird

⁷ In den NAFTA-Verhandlungen z.B. gelang es den Vertretern der US-Autoteileindustrie, ein sehr hohes Ursprungskriterium für Autos (mindestens 62,5% NAFTA-Anteil) durchzusetzen. Dadurch wurde für mexikanische Autohersteller ein Anreiz geschaffen, Vorleistungen aus den USA statt aus Drittländern zu beziehen, und die restriktive US-Handelspolitik in dieser Branche effektiv auf das Partnerland ausgedehnt.

jedoch an Voraussetzungen geknüpft, die den Gestaltungsspielraum der Partnerländer einschränken und gewährleisten sollen, dass intern in einem überschaubaren Zeitraum weitgehend liberalisiert wird und nach außen die Handelschranken nicht erhöht werden. Zentral ist das Kriterium des „annähernd gesamten Handels“ in der Integrationsgemeinschaft, für den die bestehenden Restriktionen vollständig beseitigt werden müssen⁸. Diese Bedingung stellt den multilateralen Nichtdiskriminierungsgrundsatz geradezu auf den Kopf, da Drittländer maximal benachteiligt werden, ist aber dennoch ökonomisch fundiert. Blicke nämlich die Gestaltung der internen Handelsbedingungen allein dem Ermessen der Partnerländer und politisch einflussreicher Interessengruppen überlassen, würde die Produkt- und Branchenauswahl bei der Liberalisierung voraussichtlich so getroffen werden, dass in erster Linie handelsumlenkende Präferenzzonen entstünden. Es wäre also eine adverse Selektion vorwiegend wohlfahrtsschädlicher Präferenzen zu erwarten.

Die Konditionierung der Regionalausnahme konnte offensichtlich eine Wucherung von Präferenzhandelsabkommen nicht verhindern. Gegenüber dieser Entwicklung hat die WTO ein hohes Maß an Unsicherheit bewiesen. Die Überprüfung der Präferenzhandelsabkommen im zuständigen Ausschuss für Regionale Handelsabkommen hat bisher in keinem Falle zu einem abschließenden Befund geführt, weder im positiven noch im negativen Sinne. Die Auflagen der Artikel

⁸ Das Kriterium des „annähernd gesamten Handels“ gilt für den Warenssektor (Artikel XXIV GATT). Das Pendant für den Dienstleistungssektor ist ein „beträchtlicher sektoraler Geltungsbereich“, in dem „praktisch jede (interne) Diskriminierung ... ausgeschlossen ist oder beseitigt wird“ (Artikel V GATS).

XXIV GATT und V GATS wurden nicht wirksam durchgesetzt, um ökonomisch vorteilhaften Regionalismus – für Partner- und Drittländer – zu gewährleisten.

Präferenz für Mehrdeutigkeit

Eine wesentliche Ursache für dieses Kontrollversagen dürfte mangelndes politisches Interesse sein: Die WTO-Mitglieder wollen sich nicht gegenseitig ein Geschäft verderben, von dem jeder sich Gewinn verspricht. Hinzu kommen mögliche Defizite im Regelwerk selbst und bei der Anwendung der Regeln. Bei der Definition wichtiger Kriterien wie „annähernd der gesamte Handel“ (im Warenssektor) und „beträchtlicher sektoraler Geltungsbereich“ (bei Dienstleistungen) fehlt Übereinstimmung. Insgesamt sind damit die Bedingungen für eine effektive Überwachung der Präferenzhandelsabkommen und die Herstellung von Konsens über ihre Regelkonformität eher ungünstig.

Der Königsweg, um einem weiteren Anwachsen des Regionalismus und Bilateralismus mit schädlichen Auswirkungen zu begegnen, wäre eine beschleunigte multilaterale Liberalisierung des internationalen Handels. Damit würde den Präferenzhandelsabkommen der Wind aus den Segeln genommen. Dies wäre offener Regionalismus „von oben“. Aufgrund der erwähnten Anreizprobleme könnten die Partnerländer präferentieller Handelsabkommen auch explizit dazu verpflichtet werden, am Abbau der Handelsschranken auf multilateraler Ebene mitzuwirken.

Daneben wäre eine Reform der genannten multilateralen Regeln für regionale und bilaterale Handelsabkommen notwendig. Der Auftrag der Doha-Deklaration von 2001 an die WTO-Mitglieder lautet, eine Klärung und Verbesserung der

Disziplinen und Verfahren herbeizuführen, die in der WTO für derartige Regime gelten, und obendrein die besonderen Anpassungsprobleme zu berücksichtigen, mit denen Entwicklungsländer bei forcierter Marktöffnung in diesem Rahmen konfrontiert sind. Gefordert wird daher das Kunststück, die Regeln gleichzeitig zu festigen und zu lockern. Geschehen wird wahrscheinlich weder das eine noch das andere, zumal unter WTO-Mitgliedern eine Präferenz für

Mehrdeutigkeit vorherrscht und die Mitgliedsländer vor einer Reform des Regelwerks zurückscheuen könnten, wenn zu befürchten ist, dass die Regeln im Wege der Streitschlichtung auch tatsächlich durchgesetzt werden.

Fortschritte sind am ehesten in Form erhöhter Transparenz zu erwarten. Eine erste Neuerung, eingeführt zunächst auf freiwilliger und experimenteller Basis, ist die Berichterstattung durch das WTO-

Sekretariat über regionale und bilaterale Handelsabkommen nach deren Notifizierung. Eine solche Übung könnte in einen regulären handelspolitischen Überprüfungsmechanismus für die Mitglieder von Präferenzhandelszonen nach dem Muster der bewährten Trade Policy Reviews für einzelne Länder einmünden und insbesondere den Informationsaustausch über interne und externe Entwicklungen in diesen Wirtschaftsräumen verbessern.

Rudolf Adlung*

Eine kurze Geschichte der WTO-Dienstleistungsverhandlungen

Die Verhandlungen zu einem multilateralen Dienstleistungsabkommen haben von Anfang an, seit Mitte der 1980er Jahre, relativ breites Aufsehen erregt. Es reichte zunehmend über den Kreis der Handelspolitik hinaus und hat sich auch in den zehn Jahren seit Inkrafttreten des GATS (General Agreement on Trade in Services) kaum gelegt. Allerdings haben sich sowohl das Meinungsspektrum als

auch die Positionen einzelner Protagonisten deutlich verschoben.

Auf der einen Seite hat sich die ursprünglich sehr skeptische Haltung einiger großer Entwicklungsländer gelegt, teilweise sogar in das Gegenteil verkehrt. So hat etwa Indien jüngst sein positives Interesse an den laufenden Verhandlungen unterstrichen und zu einer substantiellen Anstrengung aufgefordert. Bezeichnenderweise geschah dies in Form einer gemeinsamen Erklärung mit traditionellen Befürwortern des GATS, einschließlich der USA, Japans und der EG. Auf der anderen Seite haben sich prominente Nichtregierungsorganisationen, die sich während der Dienstleistungsverhandlungen in der Uruguay-Runde (1986-1993) eher zurückgehalten hatten, zunehmend skeptisch geäußert. Im Blickfeld stehen dabei vor allem vermeintliche Beschränkungen nationaler Handlungsspielräume in Sektoren mit sozialstaatlicher oder kultureller Aufgabenstellung

wie etwa Bildung, Gesundheit oder audiovisuelle Dienste.

Solche Einwände lassen sich nur auf hypothetische Szenarien und nicht auf tatsächliche Problemfälle abstützen. Tatsächlich gab es seit dem Inkrafttreten der WTO im Januar 1995 nur zwei Streitschlichtungsverfahren, die sich ausschließlich mit Handelsproblemen im Dienstleistungsbereich befassten: USA gegen Mexiko (Zugang zu Fernmeldenetzen) sowie Antigua & Barbuda gegen USA (Glücksspiele über das Internet). Im Güterbereich gab es im gleichen Zeitraum über 100 solcher Verfahren.

Wo der Schuh drückt

Im Fadenkreuz der Kritik ist nicht zuletzt eine Klausel in Artikel I des GATS, die hoheitliche Dienste (services supplied in the exercise of governmental authority) generell vom Deckungsbereich des Abkommens ausnimmt. Es wird befürchtet, dass die Interpretationsspielräume, die diese Klausel bietet, eines Tages zu eng ausge-

* Der Beitrag gibt ausschließlich persönliche Auffassungen wieder, die nicht dem WTO-Sekretariat oder WTO-Mitgliedsländern zugeschrieben werden können. Für eine detailliertere Diskussion und Literaturhinweise sei auf die folgenden Veröffentlichungen des Verfassers verwiesen: R. Adlung: Liberalisierung und (De-)Regulierung von Dienstleistungen in der Welthandelsorganisation: Versuch einer Zwischenbilanz aus Sicht der Europäischen Gemeinschaft, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.): Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation, Baden-Baden 2000, S. 131-156; ders.: The GATS Negotiations: Implications for Health Social Services, in: INTERECONOMICS, Vol. 38 (2003), Nr. 3, S. 147-155; ders.: GATS and Democratic Legitimacy, in: Aussenwirtschaft, Vol. 39 (2004), Nr. 2, S. 127-149; ders.: The GATS Turns Ten – A Preliminary Stocktaking, Beitrag zum World Trade Forum 2004, Bern (vorläufige Fassung verfügbar als WTO Staff Working Paper ERSD-2004-05 (WTO Website)).

legt werden könnten. Regierungen würden sich dann genötigt sehen, sensible Dienstleistungsbereiche, wie etwa Bildung oder Gesundheit, entgegen ihren ursprünglichen Absichten für kommerzielle Anbieter zu öffnen. Diese Befürchtungen erscheinen jedoch wenig begründet.

Erstens können solche Interpretations- und Abgrenzungsprobleme praktisch nur in Sektoren auftreten, in denen ein WTO-Mitglied (Zugangs-)Verpflichtungen übernommen hat. In potentiell sensiblen Bereichen wie Erziehung oder Gesundheit ist dies aber vielfach nicht der Fall; den betreffenden Ländern steht es deshalb weiterhin frei, hier jede kommerzielle Aktivität zu verbieten. Andere Mitglieder, die Verpflichtungen eingegangen sind, haben diese mit klärenden Vorbehalten teilweise stark eingegrenzt.

Zweitens können Verpflichtungen, die sich bei genauerer Analyse als zu ehrgeizig erweisen, jederzeit modifiziert oder voll zurückgenommen werden. Die negativ betroffenen Handelspartner haben allerdings einen Kompensationsanspruch an anderer Stelle. Der Umstand, dass die betreffenden Bestimmungen (Artikel XXI) bisher nur einmal angerufen wurden, im Zusammenhang mit der EG-Erweiterung, kann kaum als Hinweis auf mangelnde Wirksamkeit gelten. Es hat wohl eher damit zu tun, dass die Verpflichtungslisten, die Ende der Uruguay-Runde in Kraft traten, praktisch keine echten Liberalisierungsschritte enthielten.

Unbehagen hat sich auch gezeigt im Zusammenhang mit einem Verhandlungsmandat, in Artikel VI:4 des GATS, nach dem Leitlinien für Dienstleistungsnormen, Zulassungsverfahren etc. entwickelt werden sollen. Dabei geht es allerdings nicht, wie gelegentlich befürchtet, um inhaltliche Nive-

lierung. Schon die Präambel des GATS bekräftigt ausdrücklich das Recht der WTO-Mitglieder, ihre Dienstleistungsmärkte im Einklang mit nationalen Politikzielen zu regulieren. Die betreffenden Verhandlungen zielen deshalb ausdrücklich auf die Entwicklung von (Regulierungs-)Disziplinen ab, die verhindern, dass bestehende Ziele mit unnötig restriktiven Maßnahmen verfolgt werden¹. Skeptiker mögen zwar befürchten, dass es am Ende doch zu einer unangemessenen Beinträchtigung nationaler Handlungsspielräume kommt. Der bisherige Verhandlungsverlauf, seit nunmehr zehn Jahren(!), liefert dafür allerdings keinen Beleg. Wer verfolgt hat, wie eng Regierungen ihre Positionen mit interessierten Berufsverbänden koordinieren, wird sich eher fragen, wie und wann eigentlich Verbraucherinteressen eingebracht werden.

Weitere Transaktionsformen

Hinter solchen spezifischen Bedenken steht häufig auch ein genereller Vorbehalt gegen den Deckungsbereich des GATS, der weit über traditionelle Handelsabkommen hinausreicht. Die Definition des Dienstleistungshandels nach Artikel I:2 beschränkt sich nicht nur auf die grenzüberschreitende Leistungserbringung, zum Beispiel mittels Internet, sondern bezieht drei weitere Transaktionsformen (Modes of supply) ein: Konsum von Dienstleistungen im Ausland (z.B. durch Touristen oder Studenten – Mode 2) sowie Leistungserbringung durch ausländische Unternehmen (Mode 3) oder ausländische Staatsangehörige (z.B. Ärzte,

¹ Es wäre derzeit zum Beispiel durchaus denkbar, dass ein Land, das den Zugang zu einem bestimmten Berufszweig formal völlig liberalisiert hat, die resultierenden Wettbewerbseffekte dadurch unterläuft, dass Berufslizenzen ausschließlich an Anwärter vergeben werden, die den kompletten Ausbildungsgang, einschließlich aller Praktika, im Inland absolviert haben.

Architekten, Hotelpersonal – Mode 4) in ihrem jeweiligen Gastland. Das GATS weist deshalb zwangsläufig mehr Schnittstellen mit der Eigentums-, Rechts- und Wirtschaftsordnung einzelner Länder auf als das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), sein Gegenstück im Güterbereich.

Daraus ergeben sich neue Herausforderungen für die Politikkoordinierung. Während Abstimmungsverfahren in Zollverhandlungen häufig innerhalb eines einzigen Ministeriums (Handel und Wirtschaft) ablaufen, sind bei Dienstleistungsverhandlungen eine Vielzahl von Ministerien und Verwaltungen potentiell berührt (Finanzen, Justiz, Arbeit, Post, Bildung, Bau, Gesundheit, usw.). Auch regionale Zuständigkeiten müssen eventuell berücksichtigt werden. Die Reaktion der betroffenen Behörden, die erstmals von der Ausdehnung von Handelsregeln auf ihren Bereich erfahren, wird allerdings eher zurückhaltend ausfallen. Schließlich gehört die Vorstellung, Gesundheit oder Bildung könnten kommerziell handelbare Dienstleistungen sein, nicht unbedingt zum Erfahrungsschatz eines Gesundheits- oder Erziehungsministeriums, geschweige denn eines Ärzte- oder Lehrerverbands.

Auf der anderen Seite wäre ein genereller Ausschluss „sensibler“ Bereiche vom GATS wenig sinnvoll gewesen, da die institutionellen Verhältnisse in einzelnen Ländern zu verschieden sind. Während z.B. das Gesundheitswesen in Kanada weit überwiegend staatlich organisiert ist, besteht es in Indien primär aus kommerziellen Anbietern². Gleichfalls wäre ein Abkommen, das sich auf den grenzüberschreitenden Handel beschränkt und nicht wenigstens auch Niederlassungsrechte abdeckt, in weiten Bereichen irrelevant. Viele persönliche

Dienste können nun einmal nicht, oder nur sehr eingeschränkt, über das Internet erbracht werden³.

Warum es nicht schmerzt

Der weite Deckungsbereich des GATS muss im Zusammenhang mit einem zweiten Gestaltungsprinzip gesehen werden: Flexibilität. Mit Ausnahme des Meistbegünstigungsgebots, das im Grundsatz für alle Dienstleistungen gilt, die unter das Abkommen fallen, sind die WTO-Mitglieder mit keinen wesentlichen Politikbeschränkungen konfrontiert. So steht es jedem Land frei, in den Sektoren, die es nicht in seine nationale Verpflichtungsliste aufgenommen hat, die Zugangsbedingungen so zu steuern – sei es eine unkonditionierte Öffnung, ein rigoroses Handelsverbot oder ein Zwischenstadium – wie es ihm opportun erscheint. Im Durchschnitt enthält eine Verpflichtungsliste nicht mehr als ein Drittel der etwa 160 Dienstleistungsbereiche, die in einem vom WTO-Sekretariat entwickelten Klassifizierungsschema enthalten sind. Allerdings ist die Spannweite zwischen den einzelnen Ländern sehr groß; die Gesamtzahl der aufgelisteten Sektoren reicht von eins bis über 140.

Viele Zugangsverpflichtungen sind zudem deutlich konditioniert. So ist es nicht ungewöhnlich, dass sich WTO-Mitglieder die Möglichkeit ausbedungen haben (unter Mode 3), ausländische Unternehmen zahlenmäßig zu beschrän-

² Dies erklärt auch, warum Kanada im Gegensatz zu Indien keinerlei Zugangsverpflichtungen für Gesundheitsdienste übernommen hat.

³ Nach einer Schätzung der statistischen Abteilung des WTO-Sekretariats entfallen nur etwa ein Drittel des durch das GATS abgedeckten Dienstleistungshandels auf grenzüberschreitende Transaktionen (mode 1), während mehr als die Hälfte über kommerzielle Niederlassungen (mode 3) abgewickelt werden.

ken, ihre Kapitalbeteiligung zu limitieren, sie von Subventionsprogrammen auszuschließen oder nur in bestimmten Rechtsformen zuzulassen. Einzelne Modes wurden vielfach sogar gänzlich von Verpflichtungen ausgenommen. Und dies ist völlig legitim. Im Gegensatz zum GATT kennt das GATS weder ein generelles Gebot zum – quotenfreien – Marktzugang noch zur Inländerbehandlung. Der einzige Fels in der Brandung, durch verschiedene Ausnahmen allerdings etwas abgeschliffen, ist das Meistbegünstigungsgebot.

Ohne dieses hohe Maß an Flexibilität wäre das Abkommen wohl nie zustande gekommen. Wie anders hätten sich über 120 Länder aus allen Regionen der Welt und allen Entwicklungsstufen einigen können? Jeder Abstrich an Flexibilität hätte wohl mit Zugeständnissen beim sektoralen und regionalen Deckungsbereich erkaufte werden müssen. Natürlich könnten sektorspezifische Abkommen unter ähnlich strukturierten Ländern einen höheren Bindungsgrad vorsehen – wäre damit insgesamt aber mehr erreicht?

Grund zur Bescheidenheit

Eine nüchterne Bestandsaufnahme zeigt allerdings auch, dass das GATS bisher nicht eben viel – im Sinne echter Liberalisierung über den Status quo hinaus – bewirkt hat. Dies gilt zumindest für die Verpflichtungen der WTO-Gründungsmitglieder, die 1995 in Kraft traten⁴. Der Prozess der Dienstleistungsliberalisierung, der unübersehbar ist, wurde primär von anderen Faktoren bestimmt: vom technischen Fortschritt und dem Standortwettbewerb um Investitionen.

Neue Informationstechniken haben es erlaubt, traditionelle Telekommunikationsmonopole und

deren Kontrollmechanismen zu umgehen. Gleichzeitig begünstigte das Internet die Verbreitung neuer Produkte (Telemedizin, Fernstudium, elektronischer Handel, usw.) in Bereichen, die bisher weitgehend auf direkte Konsumentenkontakte angewiesen waren. Und zunehmend wurde es möglich, dienstleistungsorientierte Segmente aus Produktionsprozessen auszugliedern und an spezialisierte Anbieter, im In- oder Ausland, zu übertragen („outsourcing“).

Autonome Liberalisierungsschritte in Infrastrukturbereichen, ausgehend von den USA in den 1980er Jahren (Telekommunikation, Verkehr), haben sich verstärkt in standortspezifischen Kosten- und Effizienzvorteilen niedergeschlagen. Standortvergleiche international mobiler Unternehmen wurden damit um einen zusätzlichen Faktor ergänzt, den Regierungen kaum folgenlos ignorieren können. Dies gilt umso mehr, als infolge sinkender Zölle und Transportkosten die Wettbewerbsintensität auf nationalen Märkten – und damit auch der Druck zur Standortanpassung – tendenziell zugenommen hat.

Das GATS hat eher eine stabilisierende Rolle gespielt. Wichtige Reformen mögen unter seinem Einfluss vielleicht beschleunigt und partiell modifiziert worden sein, es wäre aber übertrieben, dem Abkommen eine Initialfunktion zuzuschreiben. Die externe Bindung nationaler Reformschritte hat diese allerdings vor Rückfällen unter dem Einfluss sektoraler oder regionaler Interessen geschützt. Speziell in der EG, vielleicht auch in anderen föderativen Einheiten, ha-

⁴ Die meisten Länder, die der WTO in den letzten Jahren beigetreten sind, haben nicht nur eindeutig mehr Verpflichtungen unternommen, gemessen an der Zahl der Sektoren, sondern sind dabei auch einen höheren Liberalisierungsgrad eingegangen.

ben GATS-Verpflichtungen zudem die einheitliche Umsetzung von Politikreformen (z.B. Binnenmarktprogramme im Fernmelde- und Finanzbereich) erleichtert, interne Überwachungsmechanismen entlastet und damit auch das politische Klima entkrampft. Kontrollfunktionen wurden partiell auf Drittländer bzw. die einschlägigen WTO-Mechanismen verlagert.

Wie aber können sich Liberalisierungsinteressen in konsumorientierten Bereichen durchsetzen (z.B. in den so genannten freien Berufen oder sozialen Diensten), die überwiegend lokal erbracht werden und deren Nutzer kaum auf andere Standorte ausweichen können? Gibt es hier ein Gegengewicht zu den Interessen etablierter Produzenten?

Vom GATT lernen?

Traditionelle Handelsverhandlungen im Güterbereich zielen, vergleichbar mit Abrüstungsverhandlungen, auf einen gleichgewichtigen Abbau der jeweiligen (Protektions-)Arsenale. Innerhalb der beteiligten Länder ist dabei das Interesse dynamischer Bereiche an besseren Zugangsbedingungen im Ausland ein wichtiger Motivationsfaktor, der helfen kann, Schutzforderungen anderer Branchen zu neutralisieren. Dies wird durch die Bildung größerer Verhandlungspakete wesentlich erleichtert, bei denen die „Gewinne“ und „Verluste“ eines beteiligten Landes in ein (politisch) vertretbares Verhältnis gebracht werden. Die breite Verwendung von Zollabbauformeln in früheren GATT-Runden hat diesen Ausgleichsprozess über Sektoren hinweg zusätzlich erleichtert. Die Frage ist allerdings, ob sich daraus Schlüsse auch für Dienstleistungsverhandlungen ziehen lassen.

Anders als das GATT sieht das GATS weder ein gemeinsames

Protektionsmaß (Zölle) noch eine einzige Transaktionsform (grenzüberschreitender Handel) vor, auf die man sich konzentrieren könnte. Eigene „Zugeständnisse“ (z.B. erleichterter Zugang für Ärzte) können damit nur schwerlich gegen „Zugeständnisse“ von Handelspartnern (z.B. bessere Investitionsbedingungen für Banken) aufgerechnet werden.

Bestimmte Sektoren sind für einzelne Länder aus politischen oder institutionellen Gründen ohnehin nicht verhandelbar. Dabei gibt es allerdings kaum einen gemeinsamen Nenner. Es kann der Gesundheitsbereich sein, die Post, ein bestimmter Verkehrssektor usw.

Die Verhandlungen zu einzelnen Bereichen lassen sich kaum zentral koordinieren. Sie werden primär von Experten aus zuständigen Ministerien und Aufsichtsbehörden bestritten, die primär „ihren“ Sektor und nicht ein breites Verhandlungsszenario im Blick haben.

Spätere Verpflichtungen, die institutionelle Auswirkungen haben (z.B. Abschaffung eines Versicherungsmonopols, Aufbau einer Regulierungsbehörde), müssen häufig über längere Zeiträume vorbereitet werden. Darauf sind nicht alle Länder eingerichtet. Zudem bieten lange Vorbereitungsprozesse mehr Ansatzpunkte für internen Widerstand als die relativ kurzen Entscheidungsphasen einer Zollrunde.

Die 2001 vereinbarten Leitlinien für die laufende GATS-Runde bevorzugen bilaterale Verhandlungen (request-and-offer) gegenüber plu-

⁵ Das Abkommen selbst ist in dieser Hinsicht offen formuliert: „The process of progressive liberalization shall be advanced in each round through bilateral, plurilateral or multilateral negotiations directed towards increasing the general level of specific commitments ...“ (Artikel XIX:4).

rilateralen oder multilateralen Ansätzen. In diesem Rahmen lassen sich sektor- und länderübergreifende Konzepte ohnehin nur schwer verfolgen⁵.

Die Vorstellung einer gleichgewichtigen Dienstleistungsliberalisierung – über Sektoren und Länder – erscheint deshalb als nicht besonderes realistisch. Während das GATT in seiner knapp 60-jährigen Geschichte einen Prozess der Zollsenkung und Zollharmonisierung begleitet oder vielleicht sogar initiiert hat, wird ein späterer Rückblick auf das GATS wohl zu einem anderen Resümee kommen. Seine Bedeutung wird eher in der Beschleunigung und Bindung von Reformen liegen, die Länder aus eigener Kraft auf den Weg gebracht haben. Typische Beispiele sind die über die Uruguay-Runde hinaus verlängerten Verhandlungen zu Fernmelde- und Finanzdienstleistungen, die 1997 abgeschlossen wurden. Obwohl (oder weil?) sie sich jeweils auf einen Sektor konzentrierten, gelten sie sowohl im Hinblick auf die Zahl als auch das Niveau der unternommenen Verpflichtungen als die bisher erfolgreichsten Verhandlungen im Rahmen des GATS.

Auf das Bild am Ende der laufenden Runde darf man gespannt sein. Die bisher für etwa 70 Länder vorliegenden vorläufigen Angebote sind jedenfalls bescheiden ausgefallen. Der Schwerpunkt liegt auf den (Infrastruktur-)Bereichen und Transaktionsformen (vor allem Mode 3), die schon bisher im Vordergrund standen. Insbesondere Entwicklungsländer haben sich enttäuscht gezeigt über die bisherigen Angebote im Bereich von Mode 4 (Leistungserbringung durch natürliche Personen). Ein ehrgeiziges Ergebnis ist zwar noch immer möglich – aber ist es auch wahrscheinlich?