

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Reinhard Felke

Die neue WTO-Runde: Meilenstein auf dem Weg  
zu einer globalen Wirtschaftsordnung  
für das 21. Jahrhundert

Michael Pflüger

Umweltpolitik und Welthandelsordnung  
Konfliktfelder und Lösungsansätze

Andreas Pfeil

Die USA vor der Millennium-Runde der WTO

Bernhard May

Die deutsch-europäische Verhandlungsposition  
bei der WTO-Handelsrunde

Jürgen Wiemann

Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde

B 46–47/99

12. November 1999

Reinhard Felke, Dr. rer. pol., geb. 1965; Studium der Volkswirtschaft; seit 1997 Referent in der Abteilung Wirtschaftspolitik des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Technology Co-operation and Competitiveness: Technology Partnerships for Cleaner Production, in: Exchanging Experiences of Technology Partnerships, United Nations Publications, New York–Geneva 1996; European Environmental Regulations and International Competitiveness: The Political Economy of Environmental Barriers to Trade, Baden-Baden 1998.

Michael Pflüger, Dr. rer. pol., geb. 1962; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftstheorie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Veröffentlichungen u. a.: Neukeynesianismus und Marktmacht, Freiburg 1994; (zus. mit Oliver Landmann) Verteilung und Außenwirtschaft. Verteilungswirkungen der Globalisierung, in: B. Gahlen/H. Hesse/H. J. Ramser (Hrsg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart. Diagnose und Therapie, Tübingen 1998; Globalisierung und Nachhaltigkeit, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, (1999) 1.

Andreas Pfeil, M. A., Dr. phil., geb. 1968; Studium der Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik und Rechtsgeschichte an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg, der Brock University, St. Catharines, Ontario/Kanada und der University of Wisconsin in Madison; seit 1998 Mitarbeiter beim Human Development Report Office des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in New York.

Veröffentlichungen u. a.: Abschied von der „schnellen Schiene“? NAFTA, GATT und die Ratifizierung von Handelsabkommen in den USA, 1974–1999 (i. E.); Koauthorschaft am Human Development Report 1999, Schwerpunktthema Globalisierung.

Bernhard May, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., geb. 1952; wiss. Mitarbeiter im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Uruguay-Runde, Bonn 1994; (zus. mit Helmut Hubel) Ein „normales“ Deutschland, Bonn 1995; Japan in der Krise?, Bonn 1996.

Jürgen Wiemann, Dr. rer. pol., geb. 1946; Abteilungsleiter im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Europäische Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern im Zeichen der Uruguay-Runde und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Berlin 1990; Umweltorientierte Handelspolitik. Ein neues Konfliktfeld zwischen Nord und Süd?, Berlin 1992; Rahmenbedingungen und Anforderungen an Handelsförderung in Entwicklungsländern. Die Perspektiven nach dem Abschluß der Uruguay-Runde, Berlin 1996.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: [ag2@bpb.de](mailto:ag2@bpb.de)

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Die neue WTO-Runde: Meilenstein auf dem Weg zu einer globalen Wirtschaftsordnung für das 21. Jahrhundert

---

## I. Einleitung

---

Noch ist nicht entschieden, ob die neue Welthandelsrunde dem Gastgeber zu Ehren nach dem US-amerikanischen Präsidenten benannt oder mit Blick auf den historischen Jahreswechsel Millennium-Runde heißen wird. Doch kaum einer zweifelt mehr daran, daß die Wirtschafts- und Handelsminister der 134 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) anlässlich ihrer dritten Ministerkonferenz vom 30. November bis 3. Dezember 1999 in Seattle die Gelegenheit nutzen werden, um den Startschuß zu einer neuen, weltumspannenden Liberalisierungsrunde zu geben. Vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen mit der Asienkrise soll mit dem Auftakt der Verhandlungen vor allem ein positiver Wachstumsimpuls für die Weltwirtschaft und ein entschlossenes Signal zur Fortsetzung der internationalen wirtschaftlichen Integration gegeben werden.

Im Zuge der immer dichter und komplexer werdenden internationalen Wirtschaftsverflechtungen wachsen auch die Anforderungen an die Fortentwicklung des multilateralen Regelwerks zur Aufrechterhaltung und zur Förderung des Welthandels. Neue Formen des Handels wie der Handel mit Dienstleistungen, elektronischer Handel und grenzüberschreitende Investitionen gewinnen weiter an Bedeutung und machen eine Ausweitung und Anpassung der GATT-Prinzipien dringend erforderlich. Wegen der vielschichtigen Wechselwirkungen zwischen nationalen Ordnungen und dem internationalen Handelsregime, etwa in den Bereichen der Wettbewerbs- und Umweltpolitik oder im Gesundheits- und Verbraucherschutz, rücken gleichzeitig nationale Regulierungspraktiken zunehmend in den Vordergrund. Es ist daher wenig verwunderlich, wenn gleichzeitig das Interesse der Öffentlichkeit an den multilateralen

Entscheidungsprozessen innerhalb der WTO zunimmt. Nichtregierungsorganisationen drängen bei ihren Regierungen auf mehr Mitspracherechte und größere Transparenz.

Die bevorstehende Welthandelsrunde muß einer Fülle neuer Anforderungen gerecht werden, wenn die Schlußergebnisse in den Mitgliedstaaten auf politische Akzeptanz stoßen sollen. Vielfach von den Ergebnissen der Uruguay-Runde enttäuscht, gilt es, insbesondere die Entwicklungsländer von den Vorteilen einer weiteren Liberalisierung der Weltwirtschaft zu überzeugen. Der folgende Beitrag umreißt eine Reihe der zentralen wirtschaftspolitischen Themen, die bei der Festlegung der Agenda für die neue Liberalisierung eine Rolle spielen werden.

---

## II. Das weltwirtschaftliche Umfeld

---

Vor einem Jahr stellte sich die Entwicklungsperspektive für die Weltwirtschaft düster dar. Die Schockwelle, die von der Finanz- und Währungs-krise in Südostasien ausgegangen war, drohte die gesamte Weltkonjunktur in ihren Strudel zu ziehen. Die Befürchtung stand im Raum, daß eine Flut abwertungsbedingt verbilligter Exportgüter aus den Krisenstaaten eine Gegenwelle protektionistischer Abwehrreaktionen auslösen könnte. Doch anders als in den dreißiger Jahren, als die Finanzkrise in den Vereinigten Staaten in der Abfolge einer handelspolitischen Kettenreaktion zum fast völligen Zusammenbruch des Welthandels geführt hatte, hielten die wichtigsten Handelsnationen einschließlich der von der Krise am meisten betroffenen Länder ihre Märkte weitgehend offen.

Nach zwei Jahren der Eintrübung zeigt der Wachstumspfad der Weltwirtschaft zum Ende des Jahres 1999 wieder nach oben. Der Internationale Währungsfonds (IWF) rechnet für das Jahr 2000 mit einer Zunahme der Weltproduktion um insgesamt

---

*Der Beitrag gibt nur die persönliche Meinung des Autors wieder.*

3,5 Prozent (1998 2,5 Prozent). Die Entwicklung des Welthandels holt mit sechs Prozent Wachstum ebenfalls wieder auf (1998 3,6 Prozent)<sup>1</sup>.

Die Existenz des im Rahmen der WTO verankerten multilateralen Regelwerkes ist ein wichtiger Garant für offene Märkte und damit für die Stabilität der internationalen Wirtschaftsbeziehungen<sup>2</sup>. Die darin zugrunde gelegten Ordnungsprinzipien haben einen entscheidenden Beitrag zur raschen Erholung der Weltkonjunktur geleistet. Doch das Wachstumsungleichgewicht während der letzten beiden Jahre hat seine Spuren hinterlassen. Das Außenhandelsdefizit der Vereinigten Staaten ist auf Rekordniveau gestiegen. Und damit hat auch das Risiko einer protektionistischen Gegenreaktion zugenommen, sollte sich die Konjunktur nach acht Jahren der Expansion abschwächen und die Zahl der Arbeitslosen steigen lassen. Dem Start einer neuen Liberalisierungsinitiative kommt daher eine wichtige wachstums- und stabilisierungspolitische Bedeutung zu.

---

### III. Die internationale Arbeitsteilung als Ordnungsprinzip der Weltwirtschaft

---

Der Handel mit Gütern, die unter Ausnutzung der jeweiligen komparativen Produktionsvorteile eines Landes produziert werden, erhöht die Effizienz der Produktion, steigert das wirtschaftliche Wachstum und erhöht das weltweit zur Verfügung stehende Konsumniveau.

Wirtschaftspolitisch bedeutsamer als diese komparativ-statische Modellbetrachtung ist der Blick auf die dynamische Wirkung der Marktöffnung auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Der Abbau nationaler Handelsschranken vergrößert die Beschaffungs- und Absatzmärkte über die nationalen Grenzen hinaus. Mit der Größe des Marktes nimmt die Möglichkeit zu, positive Größen- und Spezialisierungsvorteile zu erzielen und die Produktivität der Wirtschaft zu steigern. Bei der Produktion neuer oder technisch anspruchsvollerer Güter können durch höhere Produktionszahlen schneller outputabhängige Lerneffekte realisiert werden, wodurch die Quali-

tät der Produkte zunimmt und die Kosten der Produktion sinken. Nach außen offene Märkte unterstützen die nationale Wettbewerbspolitik in ihrer Funktion, die Wettbewerbsintensität auf den heimischen Märkten hoch zu halten, und sie sind zugleich wichtige Voraussetzung für die Entwicklung international wettbewerbsfähiger Unternehmen und Wirtschaftsstrukturen. Nationale Monopole werden durch ausländische Konkurrenz gezwungen, Preise zu senken und die Qualität des Angebots zum Nutzen der Verbraucher zu verbessern.

Insgesamt tragen offene Märkte dazu bei, daß sich die Investitionstätigkeit und damit das wirtschaftliche Wachstum in einer Volkswirtschaft erhöht. Die neuere Wachstumstheorie unterstreicht die Bedeutung von technologischem Wissen für den Mechanismus der wirtschaftlichen Entwicklung<sup>3</sup>. In dem Maße wie die wirtschaftliche Integration die Anreize für Investitionen in Humankapital sowie Forschung und Entwicklung in einem Land erhöht, leistet sie einen direkten Beitrag für wirtschaftliches Wachstum. Durch die Öffnung gegenüber ausländischen Waren, Dienstleistungen und Investitionen kann ein Land aber auch indirekt vom Wissen anderer Länder profitieren. Ein liberales Handels- und Wirtschaftsregime ist insofern ein leistungsfähiges Vehikel für die Diffusion moderner Technologien, Organisations- und Managementmethoden.

---

### IV. Widerstände gegen die Liberalisierung des Handels

---

Manche Entwicklungsländer hegen Skepsis gegenüber dieser positiven Einschätzung eines weitgehend freien Welthandels und befürchten, von der fortschreitenden weltwirtschaftlichen Integration nicht profitieren zu können. Als Beleg gilt u. a. der starke Rückgang des Anteils der Länder südlich der Sahara am Weltexport von 3,1 Prozent im Jahre 1950 auf 1,2 Prozent zu Beginn der neunziger Jahre. Dem gegenüber steht der Erfolg vieler Volkswirtschaften in der asiatischen Region, die zwischen 1985 und 1996 ihren Welthandelsanteil um 25 Prozent steigern und im selben Zeitraum beträchtliche Erfolge beim Abbau von Armut verzeichnen konnten.

1 Vgl. IWF, World Economic Outlook, Washington, D. C. 1999.

2 Zu den Grundsätzen von GATT/WTO vgl. z. B. H. Hauser/K.-U. Schanz, Das neue GATT. Die Welthandelsrunde nach Abschluß der Uruguay-Runde, München-Wien 1995.

3 Vgl. R. Lucas, On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22 (1988), S. 3-42.

Grundsätzlich führt die Öffnung des Handels in den mit Arbeitskräften verhältnismäßig reich ausgestatteten Entwicklungsländern dazu, daß sich die arbeitsintensive Produktion ausweitet und die Einkommen von Arbeitnehmern im Vergleich zu Kapitalbesitzern stärker zunehmen. Dieser Verteilungseffekt ist jedoch nicht uneingeschränkt positiv. Führt der Abbau von Marktschranken beispielsweise zu einer Spezialisierung der wirtschaftlichen Tätigkeit auf traditionelle und wenig wissensintensive Branchen, so ist eine tendenziell bremsende Wirkung auf das Wirtschaftswachstum nicht ausgeschlossen. Gleichzeitig sinkt jedoch auch der Preis für den Import wissensintensiv produzierter Güter, was sich wiederum positiv auf die Entwicklung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft auswirkt. Die Exportschwäche der afrikanischen Staaten ist vor allem auf eine unzureichende Wettbewerbsorientierung der heimischen Handels- und Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind in den Staaten südlich der Sahara durchschnittlich deutlich höher als in jenen Entwicklungsländern, die in den letzten Jahren große Wachstumserfolge aufgewiesen haben. Dadurch verteuert sich die Einfuhr ausländischer Güter, was die Entwicklung eines diversifizierten und leistungsstarken Exportsektors erschwert. Natürliche Nachteile vieler südafrikanischer Volkswirtschaften wie klimatische Bedingungen und lange Transportwege über Land werden durch nationale Transportregelungen mit wettbewerbsbeschränkender Wirkung häufig zusätzlich verschärft<sup>4</sup>.

Zahlreiche Ländervergleiche und Zeitreihenanalysen bestätigen, daß eine umfassende Liberalisierung der Volkswirtschaft die Investitionstätigkeit stärkt und die wirtschaftliche Entwicklung kurz- und langfristig positiv beeinflusst<sup>5</sup>. Vor dem Hintergrund dieser wiederholt belegten Überlegenheit einer Freihandelspolitik stellt sich die Frage, warum nahezu alle Länder nach wie vor Teile ihrer Volkswirtschaften gegenüber ausländischen Wettbewerbern abschotten. Der Importzoll auf Lastkraftwagen in den USA und der Europäischen Union beläuft sich beispielsweise auf über 20 Prozent. Landwirtschaftliche Produkte wie Erdnuß-

butter oder Fruchtsäfte werden teilweise mit Zöllen von über 200 Prozent belegt<sup>6</sup>. Das Sekretariat der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) schätzt, daß die Handelseinnahmen der Entwicklungsländer um rd. 700 Mrd. US-Dollar höher ausfielen, wenn bestehende Handelsbarrieren in den Industrieländern abgebaut würden<sup>7</sup>. Entwicklungsländer verstoßen ebenfalls gegen die Regeln des Freihandels. Zum Schutz ehrgeiziger Aufbauprogramme für die heimische Industrie verhängen einige Entwicklungsländer Spitzenzölle wie z. B. bis zu 300 Prozent auf den Import von Kraftfahrzeugen.

Die Liberalisierung des Handels hat u. a. verteilungspolitische Implikationen. Widerstand gegen die Öffnung der Märkte leisten regelmäßig jene Gruppen, die befürchten, ihre durch die Existenz von Schutzbereichen gesicherten wirtschaftlichen Vorteile zu verlieren. Der durch zunehmende wirtschaftliche Integration zwangsläufig ausgelöste strukturelle Veränderungsprozeß belastet insbesondere diejenigen, deren Kapital oder Humankapital sektorspezifisch stark gebunden und daher wenig mobil ist. Dies erklärt beispielsweise die ausgeprägten politischen Widerstände gegen Liberalisierungsmaßnahmen in der Landwirtschaft, im Berg- oder Schiffbau in Europa. Solange Aussicht auf Erfolg besteht, überwiegt bei den einzelnen Mitgliedern dieser Gruppen der Anreiz, den politischen Entscheidungsprozeß durch politische Lobby-Arbeit zu ihren Gunsten zu beeinflussen, anstatt Anstrengungen zur Anpassung an die sich ändernden Rahmenbedingungen zu unternehmen<sup>8</sup>.

Das Protektionsrisiko nimmt in Zeiten einer schwachen Wirtschaftsentwicklung tendenziell zu. Schwächt sich die Konjunktur ab, wächst die politische Nachfrage nach zusätzlichen Schutzmechanismen auf der außenwirtschaftlichen Flanke. Gleichzeitig wächst die Bereitschaft der Regierungen, protektionistischen Partikularforderungen nachzugeben, um den Anstieg von Arbeitslosigkeit zu bremsen. Der Festlegung verbindlicher multilateraler Handelsregeln kommt daher die Funktion einer politischen Selbstbindung zu, die einen wichtigen Beitrag zur Stabilität der internationalen Handelsbeziehungen leistet.

4 Vgl. A. Yeats u. a., What caused Sub-Saharan Africa's Marginalization in World Trade?, in: Finance and Development, Dezember 1996, S. 38–41.

5 Vgl. z. B. World Bank, World Development Report 1999/2000, Washington, D. C. 1999, S. 52; A. Vamvakidis, Regional Trade Agreements of Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth, in: IMF Staff Papers, 46 (1999) 1, S. 42–67; World Trade Organization (WTO), Annual Report 1998, Genf 1998, S. 45 ff.

6 Vgl. The Economist vom 3. bis 9. 10. 1998.

7 Vgl. Handelsblatt vom 21. 9. 1999, S. 5.

8 Zur politischen Ökonomie des Protektionismus vgl. z. B. H. Weck-Hannemann, Politische Ökonomie des Protektionismus. Eine institutionelle und empirische Analyse, Frankfurt/M. – New York 1992; A. Hillman, The Political Economy of Protection, Chur 1989; G. Grossman/E. Helpman, Protection for Sale, The American Economic Review, 84 (1994) 4, S. 833–850.

## V. Anforderungen an die zukünftige WTO-Runde

Längst steht nicht mehr allein der Abbau von Zöllen im Mittelpunkt, wenn es um die Liberalisierung der internationalen Handelspolitik geht. Bereits während der Kennedy-Runde (1964–1967) und der Tokio-Runde (1973–1979) waren sogenannte nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie technische Barrieren sowie die Anwendungsmodalitäten für handelspolitische Abwehrmaßnahmen Gegenstand der Verhandlungen. Im Rahmen der Uruguay-Runde (1986–1994) wurden darüber hinaus weitreichende Abkommen über die Verwendung von Subventionen, den Schutz von geistigem Eigentum, technische Standards sowie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen getroffen. Außerdem wurden erstmals die Sektoren Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung sowie der Handel mit Dienstleistungen in den Gültigkeitsbereich des Allgemeinen Abkommens über Zölle und Handel (GATT) integriert<sup>9</sup>.

Damit die neue Welthandelsrunde einen echten Beitrag zur Weiterentwicklung einer tragfähigen globalen Wirtschaftsordnung leisten kann, muß es darum gehen, die Grundsätze, die in verschiedenen Abkommen im Rahmen der Uruguay-Runde vereinbart wurden, weiter zu festigen und zu ergänzen. Darüber hinaus bestehen gute Chancen, daß eine Reihe von für die Handelspolitik komplementären Themen in die Agenda aufgenommen werden. Dazu gehören vor allem die Themen Handel und Wettbewerb, Handel und Investitionen sowie Handel und Umwelt.

### 1. Marktliberalisierung in der Landwirtschaft und im Textilhandel

Zu den wichtigsten Aufgaben für die neue Runde zählt die Fortsetzung der Verhandlungen über die Liberalisierung der Landwirtschaftsmärkte (sog. *built-in agenda*). Ein einfacher Routinepunkt werden die Verhandlungen daher wohl kaum sein. Die Agrarmärkte sowie zum großen Teil die Märkte für Textilien und Bekleidung zählen zu den verzerrtesten weltweit. Ausgedehnte Subventionen, diskretionäre Preisinterventionen, ausgeklügelte Abschottungsmechanismen, wettbewerbsfeindliche Exportsubventionen und komplexe bilaterale,

auf Reziprozität basierende Handelsbeziehungen sind nach wie vor die prägenden Kennzeichen dieser Märkte. Die speziellen, im Rahmen der Uruguay-Runde beschlossenen Abkommen zur Landwirtschaft sowie zu Textilien und Bekleidung sehen vor, daß bestehende mengenmäßige Beschränkungen grundsätzlich in Zölle umgewandelt und schrittweise abgebaut werden müssen. Die Subventionen für Anbau und Ausfuhr von Agrarprodukten sind ebenfalls zu reduzieren. Mit Verweis auf die zeitlichen Erfordernisse für die strukturelle Anpassung hatten sich die Unterzeichnerstaaten auf eine Umsetzung der Ziele für die Landwirtschaft bis zum Jahr 2000 und für den Handel mit Textilien bis zum Jahr 2005 geeinigt<sup>10</sup>.

Die Gespräche über faire Handels- und Marktzugangsbedingungen für Agrar- und Textilprodukte könnten rasch zum Dreh- und Angelpunkt der Verhandlungen werden<sup>11</sup>. De facto hat sich an der weitreichenden Abschottung beider Märkte seit Abschluß der Uruguay-Runde wenig geändert. Die vereinbarten Zollbindungen im Agrarbereich erlauben nach wie vor ein hohes effektives Schutzniveau für einzelne Produkte<sup>12</sup>. Die Summe der Produktionsbeihilfen in den OECD-Staaten sind nach Angaben von UNCTAD mit 350 Mrd. US-Dollar etwa doppelt so hoch wie die jährlichen Agrarexporte der Entwicklungsländer<sup>13</sup>. Im Textilbereich läuft die Umsetzung der vereinbarten Liberalisierungsmaßnahmen teilweise noch zögerlicher, da zunächst vor allem jene Quoten umgewandelt wurden, die bereits in der Vergangenheit nicht vollständig ausgeschöpft worden waren.

Insbesondere die Entwicklungsländer, die vielfach gerade in diesen Bereichen einen komparativen Vorteil gegenüber Industrieländern aufweisen, sind mit den Ergebnissen der Umsetzung unzufrieden. Ohne spürbare Zugeständnisse gegenüber den Interessen der Entwicklungsländer im Agrar- und Textilbereich wird es schwer werden, Einigung über eine durchgreifende Liberalisierung in anderen Wirtschaftsbereichen zu erzielen und eine

10 Das Uruguay-Abkommen über landwirtschaftliche Produkte sieht unter anderem die Umwandlung mengenmäßiger Beschränkungen in Zölle und deren Abbau um durchschnittlich 36 Prozent zwischen 1995 bis zum Jahr 2000 vor. Unterstützungen für die Produktion und Exportsubventionen sind im selben Zeitraum um 20 bzw. 36 Prozent zu reduzieren.

11 Vgl. R. Langhammer, *The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog*, Kieler Diskussionspapier, (1999) 352, S. 14 ff.

12 Vgl. B. Knaster, *The Final Agenda 2000 Agreement on Agriculture: An Assessment*; *Agricultural and Resource Economics Discussion Paper 99-01*, Universität Bonn, S. 13; *The Economist* (Anm. 6).

13 Vgl. *Handelsblatt* (Anm. 7), S. 5.

9 Zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde ausführlich H. Hauser/K.-U. Schanz, *Das neue GATT. Die Welthandelsrunde nach Abschluß der Uruguay-Runde*, München – Wien 1995.

Kompromißlinie bei jenen Themen zu erreichen, die für die Industrieländer von besonderem Interesse sind. Infolge der raschen Fortschritte in der Gen-Technologie gehören dazu im Agrarbereich auch Forderungen nach einem besseren Schutz von geistigem Eigentum, Investitionen und der biologischen Artenvielfalt.

## 2. Zollsenkung bei Industriegütern

Als das GATT 1947 seine Arbeit aufnahm, betrug das durchschnittliche Zollniveau auf Industriegüter rund 40 Prozent. Mit kaum vier Prozent gilt der Handel mit Industrieerzeugnissen heute, nach Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde, als nahezu vollständig liberalisiert. Doch die Zollsätze für ausgewählte Produkte erreichen insbesondere am oberen Ende der Wertschöpfungskette weiterhin Spitzenwerte. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer schotten bestimmte Bereiche ihrer heimischen Industrien effektiv gegen ausländische Konkurrenz ab. Dies führt vielerorts zu einem riskanten Aufbau ineffizienter Überkapazitäten. Die Asienkrise hat dies zuletzt allzu anschaulich belegt.

Die Diskrepanz zwischen relativ niedrigen, tatsächlich administrierten Zollsätzen und der Höhe der vereinbarten Zollbindung sowie der in Entwicklungsländern typischerweise hohe Anteil ungebundener Zölle lassen einen viel zu großen, diskretionären Spielraum für unilaterale zollpolitische Entscheidungen und bilden eine ernstzunehmende Quelle von Unsicherheit für das multilaterale Handelssystem<sup>14</sup>. Ziel der neuen Handelsrunde sollte es daher sein, eine möglichst vollständige Bindung der Zölle zu erreichen und deren durchgreifende Reduzierung vorzusehen. Marginalzölle, bei denen die Verwaltungskosten oft das Volumen der Zolleinnahmen übersteigen, gehören vollständig abgebaut.

## 3. Handel mit Dienstleistungen

Dienstleistungen sind längst zum bedeutendsten Wirtschaftssektor geworden. Rund 63 Prozent des Bruttoinlandsprodukts werden weltweit in diesem vielfältigen Sektor erwirtschaftet<sup>15</sup>. Der Handel mit Dienstleistungen macht dagegen nur rund ein Viertel des weltweiten Exportvolumens aus<sup>16</sup>. Die wichtigsten Einzelbereiche sind Telekommunikations- und Informationsdienstleistungen, Trans-

port, Tourismus, Handel, Banken und Versicherungen, Beratungstätigkeiten und Baudienstleistungen. In einem ersten Schritt wurden durch die Uruguay-Runde die GATT-Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Meistbegünstigung zumindest ansatzweise auch auf den Handel mit Dienstleistungen ausgedehnt. Das sogenannte Allgemeine Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS) sieht gemäß Artikel XIX spätestens ab dem Jahr 2000 eine Fortsetzung der Gespräche vor.

In vielen Ländern sind die Dienstleistungsmärkte durch nationale Regulierungen, Qualifikationsanforderungen oder sonstige Bestimmungen ebenso effektiv abgeschottet wie der Landwirtschaftssektor. Eine der Hauptursachen für den schleppenden Fortschritt bei der Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte liegt in der sektorspezifischen Vorgehensweise der Verhandlungen begründet. Dieser Ansatz widerspricht nicht nur dem Geist des GATT, er ermöglicht es auch einzelnen Staaten, immer wieder Zuflucht in individuellen Ausnahmeregelungen zu suchen und verringert damit insgesamt die Chancen auf Einigung. Gelingt es den Verhandlungspartnern nicht, sich auf allgemeine Regeln zur Öffnung der Dienstleistungsmärkte zu verständigen, werden die Verhandlungen auch weiterhin nur schwer vorankommen.

Die Öffnung des Handels mit Dienstleistungen auf der Basis umfassender multilateraler Regelungen ist im Vergleich zum unbeschränkten Austausch von Waren allerdings ungleich schwieriger. Der grenzüberschreitende Austausch von Dienstleistungen, die typischerweise nicht an den Grenzübergang gebunden sind, wie z. B. die Weiterleitung von Telefongesprächen, stellen dabei das geringste Problem dar und sollten grundsätzlich genauso behandelt werden wie der Handel mit Gütern. Doch auch hier gibt es tiefsitzende Widerstände. So fordert Frankreich, auf die Schutzbedürftigkeit nationaler und europäischer Kulturwerte verweisend, eine weitgehende Ausnahmeregelung für audiovisuelle Dienstleistungen wie Filme, Musik und Videos.

Bei personengebundenen Dienstleistungen (z. B. Beratungs- oder Bautätigkeit) setzt der Marktzutritt in der Regel einen zumindest vorübergehenden Aufenthalt des Anbieters vor Ort voraus. Nationale Gesetze beschränken jedoch gerade die Niederlassungs- und Ausübungsfreiheit von Ausländern. Die meisten Industrieländer lehnen insbesondere eine durchgreifende Öffnung ihrer Märkte für einfache Dienstleistungen wie im Baugewerbe aus Furcht vor den arbeitsmarkt- und

14 Vgl. R. Langhammer (Anm. 11), S. 22 f.

15 In den USA beträgt der Anteil der Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) 72 Prozent; in der Europäischen Union 65 und in Japan 62 Prozent.

16 Vgl. WTO (Anm. 5).

sozialpolitischen Konsequenzen kategorisch ab. Die volkswirtschaftlichen Kosten etwa in Form höherer Baupreise werden in Kauf genommen.

Für Entwicklungsländer birgt die Öffnung des Handels mit Dienstleistungen wirtschaftspolitisch mindestens ebenso große Vorteile wie verbesserte Exportbedingungen im Güterhandel. Insbesondere im Finanzbereich kann die Niederlassung ausländischer Institute einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Allokationsfunktion des Finanzsektors zu stärken und die Anfälligkeit der heimischen Wirtschaft gegenüber externen Schocks zu reduzieren. Auch im Verkehrs- und Transportwesen, in der Telekommunikation, in der Energieversorgung oder im Umweltschutz kann die Marktöffnung für ausländische Wettbewerber dazu beitragen, bestehende Kapazitäten auszuweiten, verschwenderische Monopolstrukturen aufzubrechen sowie die Vielfalt und Effizienz des Angebots zu erhöhen. In vielen Entwicklungsländern hat darüber hinaus die Wettbewerbsfähigkeit im Segment höher qualifizierter Dienstleistungen wie Datenverarbeitung und Softwareentwicklung beträchtlich zugenommen. Insgesamt wächst dadurch auch dort das Interesse an Garantien für einen regelgebundenen, diskriminierungsfreien Marktzugang. Aufgrund der engen Verknüpfung der Dienstleistungsmärkte mit anderen Politikbereichen ist es gleichzeitig notwendig, die Regeln in wichtigen komplementären Themenfeldern wie Investitionsschutz, öffentliches Auftragswesen, Schutz geistigen Eigentums oder die gegenseitige Anerkennung von Normen und Qualifikationsstandards weiter zu vertiefen.

#### 4. Handel und Investitionen

Die weltweite Investitionstätigkeit von Unternehmen ist nicht nur einer der entscheidenden Triebfedern der Globalisierung, sondern vor allem auch eine wichtige Quelle für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und technologischen Fortschritt in den Aufnahmeländern. Positive Nachfrageeffekte, technologische und qualifikatorische *Spillover* geben wichtige Impulse für die Entwicklung der heimischen Wirtschaft. Ausländische Direktinvestitionen etwa im Bereich der Finanzdienstleistungen sind vielmehr häufig Motor für eine differenzierte Ausweitung und Stabilisierung der Außenhandelsbasis eines Landes. Dieses Kalkül steckt hinter den Anstrengungen, ein multilaterales Regelwerk für internationale Investitionen zu schaffen und die grundlegenden GATT-Prinzipien wie Inländerbehandlung und Meistbegünstigung auf internationale Investitionen auszuweiten.

Ein multilateral anerkanntes Investitionsregime dient nicht zuletzt dem Zweck, das Risiko der Investitionstätigkeit im Ausland zu reduzieren und dadurch vor allem auch Entwicklungsländer als Investitionsstandorte attraktiver zu machen. Die vorerst gescheiterten Verhandlungen im Kreis der OECD-Mitgliedstaaten über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) haben deutlich gemacht, wie schwierig die Verständigung auf allgemein akzeptable Regeln selbst für wirtschaftlich verhältnismäßig homogene Staaten ist. Das Schicksal des MAI muß aber nicht bedeuten, daß ein erneuter Anlauf im sehr viel größeren Kreis der WTO-Mitglieder von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre. Im Gegenteil: Im Zuge der Verhandlungen über eine breit angelegte Liberalisierungsagenda im erweiterten Teilnehmerkreis einer neuen Welthandelsrunde können die Chancen für das Zustandekommen eines Interessenausgleichs sogar steigen.

#### 5. Handel und Wettbewerb

Während die handelsbeschränkende Wirkung traditioneller handelspolitischer Instrumente immer mehr an Bedeutung verliert, treten jene Handelsverzerrungen und Marktzugangsbeschränkungen stärker in den Vordergrund, die sich aus Unterschieden in der Ausgestaltung nationaler Wettbewerbsordnungen ergeben. Gleichzeitig wachsen mit Blick auf die Zunahme grenzüberschreitender Unternehmenszusammenschlüsse die wettbewerbspolitischen Bedenken gegenüber einer ansteigenden weltweiten Unternehmenskonzentration. Mit der Vertiefung und Diversifizierung der weltwirtschaftlichen Integration verwischen sich die Grenzen zwischen Handels- und Wettbewerbspolitik zunehmend. Und „wer die Freiheit des internationalen Handels wirksam schützen will, wird sich immer weniger darauf beschränken können, Handelsschranken an den Grenzen abzubauen, und wird immer stärker auf eine wettbewerbsorientierte Öffnung der Märkte innerhalb der Länder drängen müssen“<sup>17</sup>.

Zwischen der Europäischen Union und den USA bestehen bereits bilaterale Abmachungen, die den Aufsichtsbehörden auf beiden Seiten ein Mitentscheidungsrecht einräumen, wenn es etwa um Entscheidungen über Unternehmensfusionen geht, deren Auswirkungen möglicherweise auf die Wettbewerbssituation jenseits des Atlantiks ausstrahlen (Auswirkungsdoktrin). Doch eine echte internatio-

17 H. Klodt, Internationale Politikkoordination: Leitlinien für den globalen Wirtschaftspolitiker, Kieler Diskussionsbeiträge, (1999) 343, S. 11.

nale Wettbewerbsordnung existiert bislang ebenso wenig wie eine supranationale Aufsichtsbehörde, die über Sanktionsinstrumente verfügt, um gegen wettbewerbsfeindliches Verhalten von Unternehmen im Ausland vorgehen zu können.

Wettbewerbswidriges Verhalten durch Private ist im Grunde nur möglich, wenn der Staat die Entstehung von Monopolstrukturen toleriert oder sie durch öffentliche Subventionen oder Regulierungen bewußt fördert<sup>18</sup>. Daraus und aus dem Fehlen einer supranationalen Aufsichtsbehörde leiten die WTO-Partnerländer das Recht ab, gegen vermeintlich unfaire Handelspraktiken wie Dumping oder Subventionen durch unilateral verhängte Anti-Dumping- oder Abwehrzölle vorzugehen. Die Anzahl von eingeleiteten Anti-Dumping-Verfahren ist in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wieder stark gestiegen<sup>19</sup>. Zudem hat sich der Kreis der Länder, die Anti-Dumping-Maßnahmen anwenden, verbreitert. Dieser Trend hin zu einer wachsenden Inanspruchnahme meist eher protektionistisch und nicht etwa wettbewerbspolitisch motivierter einseitiger Maßnahmen in der Handelspolitik ist geeignet, die Glaubwürdigkeit des multilateralen Regelungssystems der WTO insgesamt zu schwächen<sup>20</sup>. Mit der Verständigung auf international anerkannte Wettbewerbsregeln könnte der Rechtfertigung dieser für den Freihandel höchst zweifelhaften handelspolitischen Schutzinstrumente der Boden weitgehend entzogen werden.

Angesichts der beträchtlichen Unterschiede in der Ausgestaltung wettbewerbspolitischer Regeln in den mehr als 130 Vertragsstaaten bis hin zum völligen Fehlen einer geordneten Wettbewerbsordnung in rund 60 Ländern erscheint das Ziel einer weltweiten Harmonisierung von Wettbewerbsregeln allerdings in weiter Ferne. Bescheidenere Ansätze, um wettbewerbswidriges Verhalten im Ausland einzuschränken, bestehen zum Beispiel darin, für die Vertragsstaaten eine Notifizierungspflicht für handelspolitisch relevante Wettbewerbsentscheidungen einzuführen. Dies würde die internationale Transparenz wettbewerbspolitischer Vorgänge vergrößern und die politischen Kosten für wettbewerbsverzerrende Maßnahmen erhöhen. Deutlich wirkungsvoller wäre es, die im WTO-Rahmen vorgesehene routinemäßige Überprüfung der Handelspolitiken der Mitgliedstaaten auszuweiten und die hinsichtlich des Marktzugangs bedeutsamen Wettbewerbsregulie-

rungen und Unternehmenspraktiken systematisch in die Untersuchungen mit einzubeziehen<sup>21</sup>. Durch den Gruppendruck im Kreis der Vertragsstaaten bzw. durch die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse könnte so ein zusätzlicher Disziplinierungsfaktor geschaffen werden.

Einen qualitativen Schritt weiter geht die Überlegung, das Streitschlichtungsverfahren der WTO auch für kartellrechtliche Beschwerden zu öffnen und neben Staaten als Beschwerdeführer gegen die Wettbewerbspolitik anderer Staaten auch Unternehmensverfahren zuzulassen. Die Öffnung des Streitschlichtungsverfahrens für im Kern wettbewerbspolitische Streitfragen würde die WTO und ihre Vertragsstaaten dazu veranlassen, in der Abfolge von Fallentscheidungen zu einer Multilateralisierung des Wettbewerbsverständnisses beizutragen.

---

## VI. Handel und Umwelt

---

Die Liberalisierung der Weltwirtschaft und die damit verbundenen Veränderungen der wirtschaftlichen Tätigkeitsstrukturen in den einzelnen Ländern bleibt nicht ohne Wirkung auf die Belastungen der Umwelt. Vor allem die Industrieländer wollen daher im Rahmen einer neuen Handelsrunde gemäß der Präambel des Vertrages zur Gründung der Organisation für einen stärkeren Beitrag der WTO zu einer global nachhaltigen Entwicklung eintreten. Unterstützung finden sie dabei häufiger bei den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften in den Industrieländern, die eine möglichst umfassende internationale Harmonisierung von Umweltstandards befürworten. Auch die Umweltschutzverbände erhoffen sich durch eine völkerrechtliche Kodifizierung von Umweltstandards im Rahmen der WTO verbesserte Voraussetzungen für einen wirkungsvollen Schutz der Umwelt. Das Lager der Entwicklungsländer bleibt dagegen gegenüber einer stärkeren Berücksichtigung umweltpolitischer Aspekte in der multilateralen Handelspolitik größtenteils ablehnend eingestellt. Sie sehen darin v. a. eine neue Quelle für Protektionismus und Diskriminierung gegenüber Waren aus ihren Ländern. Außerdem befürchten sie zusätzliche Anforderungen an die Konditionalität von Entwicklungstransfers.

Eine Verschärfung der Umweltgesetzgebung, wie sie seit Beginn der siebziger Jahre in den westli-

18 Vgl. B. Knaster (Anm. 12).

19 Vgl. *The Economist* (Anm. 6), S. 18.

20 Vgl. P. K. M. Tharakan, *Political Economy of Contingent Protection*, in: *The Economic Journal*, 105 (1995), S. 1550–1564; L. Schuknecht, *Trade Protection in European Community*, Chur u. a. 1992.

21 Vgl. R. Langhammer (Anm. 11), S. 12.

chen Industrieländern eingesetzt hat, führt typischerweise zu einer Verknappung bzw. zu einer Verteuerung des Faktors Umwelt. Ziel ist es dabei, dem Verursacher die Kosten der Verschmutzung anzulasten und ihn so zur Reduktion der Schadstoffemission zu motivieren. Umweltintensive Produktionszweige verlieren dadurch tendenziell an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Standorten, an denen der Faktor Umwelt weiterhin vergleichsweise reichlich vorhanden ist. Entwicklungsländer verfügen zwar in aller Regel über de facto wesentlich weniger strenge Umweltauflagen als Industrieländer. Eine weltweite Harmonisierung von Umweltstandards läßt sich damit aber weder ökonomisch noch ökologisch begründen.

Länder- oder regionenspezifische Unterschiede bei der Bestimmung eines optimalen Schutzniveaus für die Umwelt ergeben sich einerseits aus geographisch und klimatisch bestimmten Differenzen hinsichtlich der Absorptionskapazität der Natur sowie andererseits aufgrund der durch Einkommen und gesellschaftlich bestimmten Inanspruchnahme der Umweltressourcen für produktive und konsumtive Zwecke<sup>22</sup>. Zudem steht die Begründung für die Befürchtung umweltbedingter Wettbewerbsnachteile empirisch auf dünnen Beinen.

Ein systematischer Wettbewerbsvorteil für die Produktion umweltintensiver Produkte für Entwicklungsländer bzw. ein entsprechender Nachteil für Industrieländer konnte empirisch bislang nicht überzeugend festgestellt werden. Der Anteil der Kosten, die ein Unternehmen zum Schutz der Umwelt zu tragen hat, ist im Vergleich zu den gesamten Produktionskosten oft vernachlässigbar gering<sup>23</sup>.

Der pauschale Vorwurf, WTO-Regeln verhindern einen effektiven Umweltschutz, ist ebenso wenig haltbar. Nationale handelspolitische Abwehrmaßnahmen zum Schutz von Menschen, Tieren, Pflanzen und Gesundheit sowie zum Schutz nicht-regenerierbarer natürlicher Ressourcen sind gemäß der Ausnahmeregelung in Artikel XX, Absatz b) des GATT erlaubt, solange sie nicht gegen das Prinzip der Inländerbehandlung

22 Vgl. H. Siebert, *Economics of the Environment. Theory and Policy*, Berlin u. a. 1992<sup>7</sup>.

23 Vgl. Jaffe u. a., *Environmental Regulation and the Competitiveness of U. S. Manufacturing: What does the Evidence Tell Us?*, in: *Journal of Economic Literature*, 33 (1995), S. 132–163; R. Felke, *European Environmental Regulations and International Competitiveness*, Baden-Baden 1998, Kap. 3; W. Maennig/L. Mißbach, *Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher umweltintensiver Güter und deutscher Umweltschutzprodukte*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 3 (1998), S. 417–432.

verstoßen. Einseitige (unilaterale) umweltpolitisch motivierte Handelsmaßnahmen, die auf das Umweltverhalten (Produktions- und Verarbeitungsprozesse) in einem anderen Land (extraterritorial) abzielen, sind dagegen im Rahmen der WTO-Regeln grundsätzlich untersagt. Sie verstoßen auf eklatante Weise gegen das dem GATT zugrundeliegende Souveränitätsgebot und stehen im Konflikt mit dem in Artikel I des GATT festgelegten Diskriminierungsverbot<sup>24</sup>. Eine andere Situation liegt aber vor, wenn das Umweltverhalten in einem Land grenzüberschreitende oder gar globale Wirkung hat, wie dies etwa bei der Verwendung ozonzerstörender oder klimaverändernder Stoffe der Fall ist.

Internationale Umweltschutzprobleme lassen sich grundsätzlich nicht unilateral lösen. Ihre Lösung bedarf stets der Kooperation aller Beteiligten. Da die Eigentums- und Nutzungsrechte an international genutzten Umweltgütern wie der Atmosphäre oder der biologischen Vielfalt nicht oder nur sehr unzureichend definiert sind, ist eine eindeutige Zuweisung der Schutzaufgaben nicht möglich. Zudem sind Kosten und Nutzen notwendiger Schutzmaßnahmen in der Regel nicht symmetrisch verteilt, so daß die Staaten ein unterschiedlich hohes Interesse an einer Verhandlungslösung haben. Zusätzlich ist es für den einzelnen Staat meist attraktiv, die Position des Trittbrettfahrers einzunehmen. Dieses „Gefangenendilemma“ ist nur zu lösen, wenn einzelne Staaten, die über die notwendigen Ressourcen verfügen, ein besonders hohes Interesse an der Lösung des Problems haben und daher bereit sind, Kompensationsleistungen zu erbringen.

Handelspolitische Bestimmungen sind mittlerweile Bestandteil einer Vielzahl von multilateralen Umweltschutzabkommen (MEA), wie z. B. das Montrealer Protokoll über ozonschädigende Substanzen oder die Konvention über den internationalen Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten. Ihr Design unterscheidet sich je nach Zielsetzung sowie insbesondere danach, in welchem Umfang umweltschädliche Handelsströme selbst Ursache des in dem Abkommen zu regelnden Umweltproblems sind (z. B. Baseler Konvention zur Kontrolle des grenzüberschreitenden Transports von Sondermüll und dessen Lagerung). Grundsätzlich können handelspolitische Bestimmungen im Rahmen multilateraler Umweltabkommen dazu dienen:

24 Vgl. z. B. WTO-Panclentscheidung gegen das einseitig von den USA verhängte Importverbot für mexikanischen Thunfisch.

- die Chancen für das Zustandekommen tragfähiger MEAs dadurch zu erhöhen, daß die Nutzung des Trittbrettfahrens eingeschränkt wird bzw. die Kosten des Nichtbeitritts erhöht werden (z.B. wenn der Handel mit modernen Ersatztechnologien für Nicht-Vertragsstaaten explizit ausgeschlossen wird);
- die Vertragsdisziplin der Unterzeichnerstaaten zu stärken;
- umweltschädliche Handelsströme zu reduzieren;
- die Information über umweltrelevante Aspekte des Handels zu verbessern.

Das Verhältnis zwischen MEAs und dem multilateralen Handelssystem ist rechtlich bislang nicht eindeutig geregelt. Zwar ist es bislang zu keinem offenen Streitfall bei den Einrichtungen zur Streit-schlichtung der internationalen Staatengemeinschaft zwischen den Verpflichtungen, die sich aus dem Regelwerk des multilateralen Handelssystems, bzw. jenen, die sich aus multilateralen Umweltabkommen ableiten, gekommen. Es lassen sich jedoch unschwer Fälle konstruieren, in denen ein Land in Konflikt gerät, den Anforderungen beider Regelungssysteme gleichzeitig gerecht zu werden. Diese rechtliche Unsicherheit ist sowohl für das multilaterale Handelssystem als auch für die Durchsetzung eines multilateralen Umweltregimes nicht ohne Risiken. Handelspolitisch bedeutsam kann eine mangelnde Kodifizierung beispielsweise dann werden, wenn infolgedessen die Skepsis der Öffentlichkeit gegenüber dem multilateralen Handelssystem zunimmt und mit der Forderung nach unilateralen Maßnahmen auch das Risiko für protektionistischen Mißbrauch anwächst.

Für die neue Welthandelsrunde stellt sich die Aufgabe, wenigstens den Status quo, d.h. die Koexistenz von Umweltschutzabkommen mit handelspolitischen Bestimmungen und breiter internationaler Unterstützung und von multilateralen Handelsregeln, zu kodifizieren. Rechtliche Anknüpfungspunkte hierzu sieht der WTO-Ausschuß Handel und Umwelt vor allem in den Absätzen b, d und g des GATT-Artikels XX, wonach Ausnahmeregelungen möglich sind, sofern sie für die Beachtung anderer Regeln und Gesetze zum Schutz nichtregenerierbarer natürlicher Ressourcen notwendig werden. In Anlehnung an vergangene Panel-Entscheidungen wäre die Rechtmäßigkeit der für ein multilaterales Umweltabkommen vorgesehenen Handelsbestimmungen danach zu beurteilen, ob sie notwendig, effektiv und – gemessen an dem Verhältnis zwischen angestrebter umweltpolitischer Zielwirkung und möglichen negativen handelspolitischen Auswirkungen – pro-

portional sind. Die Notwendigkeitsprüfung müßte ferner sicherstellen, daß außer den handelspolitischen Vorkehrungen keine alternativen Maßnahmen existieren, mit denen dasselbe Ziel ohne oder mit weniger starken Verzerrungen des internationalen Handels erreicht werden kann<sup>25</sup>.

Die WTO ist letztendlich keine umweltpolitische Instanz. Sie besitzt weder die fachliche noch die politische Kompetenz, um internationale umweltpolitische Vereinbarungen zu legitimieren oder ihnen die Legitimation zu entziehen. Um die berechtigten internationalen handels-, umwelt-, aber auch entwicklungspolitischen Interessen angemessen zu einem Ausgleich bringen zu können, ist letztlich ein übergeordneter Streitschlichtungsmechanismus notwendig, an dem institutionell neben der WTO beispielsweise auch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), die UNCTAD und oder die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung institutionell beteiligt werden müßten<sup>26</sup>.

Die internationale Handelstätigkeit ist nicht die entscheidende Ursache für die Bedrohung internationaler Umweltgüter. Daher können und dürfen Handelsmaßnahmen nur ein mögliches, unterstützendes Element eines umfassenderen Maßnahmenkataloges zur besseren Bekämpfung globaler Umweltprobleme sein. In vielen Bereichen dürfte der Abbau handelsbeschränkender Maßnahmen die Voraussetzungen für den Schutz der Umwelt verbessern. So wird beispielsweise immer wieder auf die positiven Umweltwirkungen einer weiteren Liberalisierung der Agrarmärkte in den Industrieländern hingewiesen. Dadurch könnten die Entwicklungsländer ihre oft weniger umweltbelastende landwirtschaftliche Produktion ausweiten und der vergleichsweise umweltintensive Anbau in den Industrieländern zurückgeführt werden<sup>27</sup>. In vielen Entwicklungsländern genießen gerade jene Industriebranchen einen besonders starken außenwirtschaftlichen Schutz, die durch einen vergleichsweise intensiven Umweltverbrauch charakterisiert sind (z.B. Schwerindustrie, Chemie). Ausgehend von dieser Beobachtung folgern Ferrantino und Linkins<sup>28</sup>, daß ungeachtet regionaler Unterschiede ein umfassender Abbau der Handelsschranken im produzierenden Gewerbe zu

25 Vgl. C. Helm, Balanceakt zwischen Mißtrauen und Kooperation, in: Ökologisches Wirtschaften, (1997), S. 24f.

26 Vgl. ebd., S. 25.

27 Vgl. J. Wiemann, Umwelt- und Sozialstandards in der WTO, in: Entwicklung und ländlicher Raum, (1999) 3.

28 Vgl. Ferrantino/Linkins, The Effect of Global Trade Liberalization on Toxic Emission Industry, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 135 (1999) 1, S. 128–155.

einer Verringerung der globalen Emissionbelastung führen würde.

Ein Spannungsverhältnis kann nicht nur zwischen internationalen Umweltschutzabkommen und dem multilateralen Handelssystem auftreten, auch die nationale Umweltschutzpolitik kann direkt in Konflikt mit dem Freihandel geraten. Steigen beispielsweise infolge strenger werdender Umweltschutzaufgaben die Produktionskosten bestimmter Branchen, so ist damit zu rechnen, daß die Forderung nach handelspolitischen Ausgleichsmaßnahmen zunimmt. Die Attraktivität, umweltpolitische Maßnahmen selbst handelspolitisch zu instrumentalisieren, dürfte nicht zuletzt davon abhängen, wie erfolgreich die WTO die Anwendung der traditionellen handelspolitischen Instrumente einzuschränken vermag. Selbstverständlich sind umweltpolitische Bestimmungen nicht per se handelspolitisch bedenklich. Je nach Form (z. B. marktwirtschaftliche Instrumente oder direkte Regulierung) sowie Art und Weise ihres Zustandekommens können umweltpolitische Regulierungen jedoch erhebliche Auswirkungen darauf haben, ob bzw. in welchem Umfang sie de facto diskriminierend wirken können. Insbesondere produktbezogene Umweltinstrumente wie Produktstandards, Umweltgütezeichen, produktbezogene Umweltabgaben, spezifische Subventionen sowie Rückgabe- und Pfandsysteme können für In- und Ausländer zu unterschiedlichen Marktzugangsbedingungen führen.

Entwicklungsländer sind in besonderem Maße gefährdet, durch produktbezogene Umweltanforderungen vom Marktzugang abgehalten zu werden. Sie verfügen häufig nicht über ausreichende Kapazitäten der Produktdifferenzierung, um den anspruchsvollen Marktanforderungen der Industriestaaten gerecht zu werden<sup>29</sup>. Die so verursachten Exportprobleme für Entwicklungsländer lassen sich allerdings in dem Maße verringern, wie diese Länder ihre eigenen Umweltbestimmungen verbessern und die Kapazitäten zu deren wirkungsvoller Durchsetzung ausweiten<sup>30</sup>. Um die Möglichkeit zum Mißbrauch umweltpolitischer Instrumente für protektionistische Zwecke zu erschweren, ist es vor allem erforderlich, die Regeln für nicht-tarifäre und technische Handelshemmnisse zu stärken. Ferner sollte bei den routinemäßigen WTO-Überprüfungsverfahren der Handelspolitiken der WTO-Staaten der Analyse handelsrelevanter umweltpolitischer Regelungen ein größerer Stellenwert beigemessen werden.

29 Vgl. R. Felke (Anm. 23), Kap. 5.

30 Vgl. OECD, *Reconciling Trade, Environment and Development Policies. The Role of Development Co-operation*, Paris 1996, S. 124f.; J. Wiemann (Anm. 27).

## VII. Ausblick

Der Auftakt einer neuen Welthandelsrunde bietet eine große Chance, das multilaterale Regelwerk von GATT und WTO den gewachsenen Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft anzupassen. Kurz vor Beginn der dritten WTO-Ministerkonferenz ist die Agenda für die neue, auf drei Jahre angesetzte Verhandlungsrunde zwischen den Vertragsstaaten noch nicht endgültig entschieden. Um mit ihr den Grundstein zur Weiterentwicklung einer tragfähigen internationalen Wirtschaftsordnung zu legen, ist es erforderlich, die neuen, über die traditionelle Handelspolitik hinausreichenden Bereiche wie Dienstleistungen, Investitionen und Wettbewerb fest in das Regelungssystem der WTO zu integrieren. Daneben wird es auch darum gehen müssen, klare Regeln zu finden, wie die Zunahme regionaler Handelsabkommen mit dem multilateralen Handelssystem zu vereinbaren ist<sup>31</sup>. Schließlich stellt sich die Frage des WTO-Beitritts Chinas. Ohne eine Einbeziehung dieses wirtschaftlichen Schwergewichts greift der Anspruch zu kurz, im Rahmen der WTO ein weltumspannendes Regelwerk schaffen zu wollen. Parallel zu dem handelspolitischen WTO-Prozeß wird die Bereitschaft der Industrieländer zu technischer Hilfe eine Schlüsselrolle spielen, damit die weniger entwickelten Staaten an den Verhandlungen effektiv teilnehmen und die beschlossenen Ergebnisse auch umsetzen können.

Im Zuge eines einheitlichen Verfahrens, bei dem am Ende alle zustimmen müssen (*Single Undertaking*) sollte ein breites, viele Themen umfassendes Verhandlungspaket geschnürt werden. Dies erhöht die Chancen, eine tragfähige Kompromißlösung zu finden. Viele Stimmen warnen aber auch vor einer Überfrachtung der handelspolitischen Agenda mit im Kern nicht der Handelspolitik zuzurechnenden Konfliktthemen. Dazu gehören insbesondere die Themen Handel und Umwelt sowie die Diskussion über den Schutz von Sozialstandards. Die WTO wird sich diesen Themen jedoch nicht verschließen können, ohne Gefahr zu laufen, an der Schwelle zum 21. Jahrhundert ihre Glaubwürdigkeit als eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Weltorganisationen aufs Spiel zu setzen.

31 Allein in den neunziger Jahren sind 82 neue regionale Handelsabkommen in Kraft getreten. Vgl. World Trade Organization, *Annual Report 1998*, Geneva 1998, S. 28f.; World Bank (Anm. 5), S. 54.

# Umweltpolitik und Welthandelsordnung

## Konfliktfelder und Lösungsansätze

---

### I. Einleitende Bemerkungen

---

Die Anliegen des Umweltschutzes sind in den letzten Jahren vermehrt in Konflikt mit der Welthandelsordnung geraten. Der Disput zwischen den USA, Kanada und der Europäischen Union um das europäische Einfuhrverbot für Fleisch hormonbehandelter Rinder ist hierfür ein aktueller Beleg. Die Abstimmung des Regelwerkes des Welthandels mit den nationalen Umweltpolitiken einerseits und den multilateralen Umweltschutzabkommen andererseits zählt zu den großen Herausforderungen, mit denen sich die Welthandelsorganisation (WTO) gegenwärtig konfrontiert sieht. Vor allem aus Kreisen von Umweltschützern sind Forderungen nach einer „Ökologisierung“ der Welthandelsordnung laut geworden. Vertreter des Freihandels hingegen verweisen auf die bereits bestehenden Möglichkeiten, innerhalb der Welthandelsordnung Umweltziele zu verfolgen und warnen vor einer Überforderung und Zweckentfremdung der WTO. In der Diskussion steht auch die Forderung nach Schaffung einer Weltumweltorganisation. Im folgenden werden zunächst die Wurzeln der Konflikte freigelegt. Bevor auf Vorschläge zur Lösung dieser Konflikte eingegangen werden kann, ist grundsätzlich zu klären, in welcher Beziehung die Ziele des freien Handels und des Umweltschutzes zueinander stehen.

---

### II. Zu den Wurzeln der Konflikte

---

Das Regelwerk des Welthandels wurde in einer Zeit entwickelt, bevor das allgemeine Umweltbewußtsein erwachte<sup>1</sup>. Daher überrascht es nicht, daß der Begriff „Umwelt“ im 1947 abgeschlosse-

nen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) – das den freien Handel durch Regelbindung der Nationen fördern soll – nicht vorkommt. Das GATT fußt im wesentlichen auf drei Prinzipien: erstens dem Grundsatz des wechselseitigen Abbaus von Handelshemmnissen; zweitens den Prinzipien der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung, die eine Ungleichbehandlung der Anbieter in verschiedenen Ländern verbieten, und drittens dem Grundsatz der Inländerbehandlung, welcher fordert, daß ausländische Anbieter keinen (künstlichen) Wettbewerbsnachteilen gegenüber inländischen Produzenten ausgesetzt werden dürfen. Unter den Handelsrestriktionen räumt das GATT den Zöllen den Vorrang vor anderen Handelshemmnissen ein. Unter Vorbehalt sind Ausnahmen von diesen generellen Regeln (in Artikel XX) und eine Entbindung von den Verpflichtungen des GATT (in Artikel XXV/5) erlaubt. Für die Umweltpolitik von Belang sind insbesondere die Artikel XX (b) und (g), die unter gewissen Bedingungen handelsbeschränkende Maßnahmen – zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze – zulassen.

Das Zeitalter systematischer Umweltpolitik beginnt in den sechziger Jahren<sup>2</sup>. Im Mittelpunkt standen anfänglich nationale und regionale Umweltprobleme. Die internationale Umweltpolitik erlebte ihre Anfänge 1972 durch die UNO-Konferenz über die menschliche Umwelt in Stockholm. Auf dieser Konferenz artikuliert sich bereits ein Konflikt, der auch heute noch zu den fundamentalen Problemen der internationalen Umweltpolitik gehört: die Spannung zwischen den

---

GATT: Trade, Environment, and the Future, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1994, S. 46ff. und Appendix A.

2 Zur Entwicklung der Umweltpolitik vgl. Kym Anderson, Environmental Standards and International Trade, in: M. Bruno/B. Peskovic (Hrsg.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, World Bank, Washington, D.C. 1997; D. C. Esty, ebd.; Ernst Ulrich von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1994<sup>4</sup>; Karl-Göran Mäler, International Environmental Problems, in: Oxford Review of Economic Policy, 6 (1990), S. 80–108.

1 Zur Entwicklung der Welthandelsordnung vgl. WTO, Trading into the Future, Genf 1998<sup>2</sup>; Heinz Hauser/Kai-Uwe Schanz, Das Neue GATT, München – Wien 1995; Deutsche Bundesbank, Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdruck, Frankfurt a. M. 1992 und 1997; Daniel C. Esty, Greening the

umweltpolitischen Forderungen der Industrieländer und den Entwicklungszielen der ärmeren Länder. Trotzdem wurde auf dieser Konferenz ein Konsens über dreierlei erzielt: die Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), die Berücksichtigung von Umweltsichtspunkten durch andere UN-Organisationen und eine Befürwortung des Verursacherprinzips in der Umweltpolitik. Seit der Stockholmer Erklärung wurden eine Vielzahl internationaler Umweltabkommen geschlossen. Einen Höhepunkt erlebte die internationale Umweltpolitik in der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro, in welcher sich die Teilnehmerstaaten auf das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung verpflichteten. Mit diesem Leitbild soll gleichzeitig dem Entwicklungsziel der Entwicklungsländer und den Bedürfnissen zukünftiger Generationen entsprochen werden<sup>3</sup>.

Die periodisch stattfindenden Verhandlungsrunden des GATT blieben von den aufkeimenden umweltpolitischen Maßnahmen zunächst unberührt<sup>4</sup>. Noch zu Beginn der achten und bislang letzten GATT-Runde waren Umweltfragen kein zentraler Verhandlungsgegenstand. Zentrale Ergebnisse dieser „Uruguay-Runde“ waren die Überführung des „GATT 1947“ in das „Neue GATT“, die Regelbindung des Dienstleistungshandels, ein verbessertes Streitschlichtungsverfahren, allgemeine Zollsenkungen und Liberalisierungsschritte in den Bereichen Landwirtschaft, Textil und Bekleidung sowie die Gründung einer Welthandelsorganisation (WTO). Die Rio-UNCED-Konferenz hinterließ beim Abschluß der Uruguay-Runde allerdings insofern ihre Spuren, als das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in die Präambel des WTO-Abkommens aufgenommen wurde. Weitere Neuerungen von umweltpolitischem Belang finden sich in den „gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Regeln“ und den Regeln über technische Handelshemmnisse, die die Vorbehalte des Artikels XX in mancherlei Hinsicht lockern, in anderer Hinsicht aber

3 Zum Leitbild der Nachhaltigkeit vgl. Gro Harlem Brundtland, *Unsere gemeinsame Zukunft*. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987; Michael Common, *Sustainability and Policy. Limits to Economics*, Cambridge 1985.

4 Eine Ausnahme stellt z. B. das in der Tokio-Runde als Nebenabkommen abgeschlossene – aber nicht für alle GATT-Mitglieder verbindliche – Abkommen über technische Handelshemmnisse dar, welches solche technischen Regulierungen und Standards für zulässig erklärt, die zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie der Umwelt dienen. Vgl. Wilhelm Althammer, *Internationale Aspekte der Umweltpolitik*, Tübingen 1998, S. 221.

verschärfen, in der Festschreibung der Zulässigkeit der Subventionierung eines Teils der Anpassungskosten der Firmen an neue Umweltgesetze und in der Aufnahme einer Ausnahmeklausel in das Dienstleistungsabkommen<sup>5</sup>.

Es fällt nicht schwer nachzuvollziehen, daß die Welthandelsordnung und die Umweltpolitik miteinander in Konflikt geraten mußten. Eine erste Wurzel dieses Konfliktes kann in der *Zunahme der Berührungsflächen* zwischen dem Außenhandel und den Umweltschutzanliegen in den letzten Jahrzehnten gesehen werden. Zwei Entwicklungen sind hierfür verantwortlich: Zum einen ist vor allem in den Industrieländern die Sensibilität gegenüber Umweltproblemen und mithin der Anspruch an die Umweltpolitik ständig gestiegen. Dies ist auf den gewachsenen Wohlstand und die damit steigende Nachfrage nach sauberer Umwelt und die immer härter werdende wissenschaftliche Erkenntnis über die Relevanz einiger globaler Umweltprobleme, wie z. B. des Ozon-Problems, zurückzuführen. Auch ist verstärkt ins Bewußtsein gerückt, welchen Anspruch das starke Wachstum der Weltbevölkerung an den Ressourcenbestand und die Regenerationsfähigkeit des Umweltsystems stellt. Zum anderen erleben wir derzeit – bedingt durch den Abbau von Handelshemmnissen und Kapitalmobilitätsbarrieren sowie die weltweit wachsende Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung und der Freihandelsidee – eine Phase der Internationalisierung des Wirtschaftens, die alles bisher Dagewesene in den Schatten stellt. Der steigende Konkurrenzdruck auf den Güter- und Faktormärkten sensibilisiert aber die hiervon Betroffenen für Unterschiede in den nationalen Sozial- und Umweltpolitiken. Die *institutionelle Ausgangsposition*, vor deren Hintergrund sich die geschilderten Entwicklungen vollziehen, ist die zweite Wurzel des Konfliktes. Die internationale Umweltpolitik ist bislang in einer Vielzahl bilateraler und regionaler Abkommen verankert und institutionell innerhalb der Vereinten Nationen zersplittert: in dem Umweltprogramm UNEP, dem Entwicklungsprogramm UNDP und der Kommission für nachhaltige Entwicklung UNCSD<sup>6</sup>. Eine zentrale Institution, welche internationale Umweltschutzbelange fördert und durchsetzt, gibt es bislang nicht. Das GATT auf der anderen Seite hat sich zu einem erfolgreichen Vehikel für den Freihandel entwickelt und ist institutionell durch die WTO gestärkt worden. In Konfliktfällen zwischen Freihandels- und Umweltinteressen vertritt

5 Vgl. D. C. Esty (Anm. 1), S. 48 ff.; H. Hauser/K.-U. Schanz (Anm. 1); WTO (Anm. 1).

6 Vgl. D. C. Esty (Anm. 1), S. 231.

das GATT – auch nach den Modifikationen im Zuge der Uruguay-Runde – naturgemäß die ersten. In Ermangelung einer zentralen umweltpolitischen Organisation, die vielleicht auf anderen Wegen für Abhilfe hätte sorgen können, wurden Streitfragen an das GATT bzw. an die WTO herangetragen, mit Ergebnissen, die oft genug zur Frustration von Umweltschützern geführt haben.

Gesetze, die *nationale Umweltgüter* betreffen, sind bereits zum Gegenstand von Streitschlichtungsverfahren des GATT und der WTO geworden. Noch unter dem alten GATT für Aufsehen gesorgt hat 1991 der sogenannte „Thunfischfall“. Weil Delphine in großer Zahl zu Opfern der Fangmethoden mexikanischer Fischer wurden, hatten die USA ein Importverbot gegenüber mexikanischem Thunfisch verhängt, denn ein US-amerikanisches Gesetz schreibt den eigenen kommerziellen Fischern vor, Fangmethoden einzusetzen, bei denen Delphine geschont werden<sup>7</sup>. Mexiko hatte gegen dieses Importverbot geklagt und von dem GATT-Ausschuß recht bekommen. In der Begründung verweist der Ausschuß auf das Hoheitsrecht Mexikos, und er billigt ausdrücklich die Verwendung eines „dolphin safe“-Labels in den USA. Ähnliche Streitfälle haben sich in den letzten Jahren gehäuft<sup>8</sup>. Für Schlagzeilen hat jüngst auch die Weigerung der Europäischen Union gesorgt, die Einfuhr von Hormonrindfleisch zu gestatten. Ein WTO-Schiedsgericht hat den hiergegen vorgebrachten Klagen der USA und Kanadas mit dem Verweis auf fehlende wissenschaftliche Evidenz für eine Gesundheitsgefährdung inzwischen stattgegeben und ihnen das Recht auf Strafzölle eingeräumt.

Konfliktstoff versprechen auch *multilaterale Umweltschutzabkommen*. Von den bis dato ungefähr 200 abgeschlossenen Abkommen beinhalten 20 ein Verbot des Handels mit bestimmten Stoffen, wie z. B. die Basler Konvention über den grenzüberschreitenden Transport von Sondermüll, oder sie erlauben den Einsatz von Handelssanktionen als Instrument zur Durchsetzung der Abkommen, wie z. B. das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht<sup>9</sup>. Die Verträglichkeit solcher Handelsklauseln mit dem geltenden WTO-

Recht ist allerdings fragwürdig. Auch wenn es in dieser Frage noch nicht zu einer Anrufung des GATT gekommen ist, erscheinen Konflikte vorprogrammiert. Würde beispielsweise ein Nichtunterzeichner der Basler Konvention, dem der Marktzugang von einem Signatar des Abkommens verweigert wird, weil er Stoffe zur Weiterverarbeitung importiert, deren Handel dieses Abkommen verbietet, eine Klage vor der WTO vorbringen, so würde dieser Klage mit hoher Wahrscheinlichkeit stattgegeben<sup>10</sup>. Ein ähnliches Problem könnte sich auch bei den Regelungen zum Schutze der Ozonschicht, die bislang als Musterbeispiel erfolgreicher internationaler Umweltpolitik gefeiert werden, ergeben<sup>11</sup>. Strenge Fristen für den Ausstieg aus der Produktion und Verwendung von Stoffen, die die Ozonschicht schädigen (FCKW und andere) galten und gelten bislang vor allem für die Industrieländer, die bislang auch die Hauptverursacher des Problems waren. Daß ein Trittbrettfahrerverhalten begrenzt blieb, wird vor allem der Drohung mit Handelssanktionen bei Nichteinhaltung zugeschrieben. Konflikte könnten sich ergeben, wenn die (längeren) Ausstiegsfristen für Transformations- und Entwicklungsländer bindend werden.

Die ablehnende Haltung, die die bisherigen Ausschuß-Entscheide bei Umweltschützern gegenüber dem GATT bzw. der WTO verursachten, erscheint in mancherlei Hinsicht verständlich. So wurden die Entscheide hinter verschlossenen Türen von Experten getroffen, die weder die Kompetenz noch die Legitimation besitzen, Umweltschutzinteressen zu vertreten. Aber auch wenn sich die WTO inzwischen erkennbar um mehr Transparenz bemüht, Umweltexperten in ihre Verfahren einbezieht oder plant, auch Nichtregierungsorganisationen die Teilnahme an Verfahren und die Möglichkeit von Eingaben zu gestatten<sup>12</sup>, ist und bleibt sie die Instanz zur Sicherung möglichst freien Handels. Umweltschützer vermuten daher, daß sie in Konfliktfällen zwangsläufig den kürzeren ziehen. Dieser Spannungszustand zwischen den Welthandelsregeln und der Umweltpolitik ist nicht nur für die Advokaten des Umweltschutzes unbefriedi-

7 Zum „Thunfischfall“ vgl. z. B. D. C. Esty (Anm. 1); W. Althammer (Anm. 4); SRU, Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Stuttgart 1998; WTO (Anm. 1).

8 Vgl. die Auflistungen in D. C. Esty (Anm. 1), Appendix C; WTO, High Level Symposium on Trade and Environment, 15–16 March, zu finden unter den Web-Seiten der WTO: <http://www.wto.org/wto/environ/environm.htm> (1999).

9 Vgl. WTO (Anm. 1), S. 55.

10 Vgl. Economist, A Survey of World Trade, Oktober 1998, S. 27; K. Anderson (Anm. 2), S. 329; WTO (Anm. 1), S. 56; Armin Sandhövel, Strategien für ein Miteinander von Umweltordnung und Welthandelsordnung, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 11 (1998), S. 496–508.

11 Vgl. Alice Enders/Amelia Porges, Successful Conventions and Conventional Success: Saving the Ozone Layer, in: Kym Anderson/Richard Blackhurst (Hrsg.), The Greening of World Trade Issues, New York 1992, S. 130–144; D. C. Esty (Anm. 1), S. 151 f. und S. 218 f.

12 Vgl. Economist (Anm. 10), S. 28.

gend. An Rezepten, wie diesem Spannungszustand Abhilfe geleistet werden könnte, mangelt es nicht. Bevor auf diese eingegangen wird, gilt es allerdings, die Beziehungen zwischen den Zielen des freien Handels und des Umweltschutzes zu klären.

### III. Sind Konflikte unvermeidlich?

#### 1. Zur Komplementarität von Handel und Umweltpolitik

Die Reibungsflächen zwischen Außenhandel und Umweltpolitik sind kleiner, als der erste Anschein erwarten läßt<sup>13</sup>. Zwei Einsichten sind für diese Einschätzung grundlegend: Zum einen verfolgen Vertreter des Freihandels und Umweltschützer ein gemeinsames Ziel, und zwar die Förderung der gesellschaftlichen Wohlfahrt. Zum anderen stellt der Außenhandel für sich genommen im Regelfall gar nicht die eigentliche Ursache von Umweltproblemen dar. Werden Politikmaßnahmen gewählt, die an den Wurzeln der Umweltprobleme ansetzen, so ist eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration dem Umweltziel sogar eher förderlich. Diese zweite Einsicht wird nachfolgend näher beleuchtet.

Das klassische Argument für die *Vorteilhaftigkeit des Außenhandels* lautet, daß sich die beteiligten Nationen auf die Herstellung dessen konzentrieren können, was sie eingedenk technologischer, klimatischer oder sonstiger Gründe „gut“ können, und im Austausch jene Güter erhalten, in denen andere Länder produktive Vorteile haben. Aber auch aus anderen Gründen führt der Außenhandel zu Wohlfahrtssteigerungen, so beispielsweise, weil eine Marktvergrößerung den Wettbewerbsdruck erhöht, das Ausnutzen von Größenvorteilen in der Produktion ermöglicht und Impulse für die Entwicklung und Ausbreitung des technischen Fortschritts liefert<sup>14</sup>. Der Außenhandel kann als Triebfeder von Wachstum und Entwicklung betrachtet werden. Dies kommt auch dem Umweltziel

13 Ausführliche Analysen der Beziehungen zwischen Umweltpolitik und wirtschaftlicher Integration finden sich in Jagdish N. Bhagwati/T.N. Srinivasan, Trade and the Environment: Does Environment Diversity Detract from the Case for Free Trade?, in: J. N. Bhagwati/R. E. Hudec (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization. Prerequisites for Free Trade?, Vol. 1., Economic Analysis, Cambridge, MA, 1996, S. 159–223; Michael Pflüger, Globalisierung und Nachhaltigkeit, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, (1999), S. 135–154; SRU (Anm. 7).

14 Vgl. Rolf Kappel/Oliver Landmann, Die Schweiz im globalen Wandel, Zürich 1997, Kap. 3.

zugute, weil dadurch ein Beitrag zum Abbau der Armut und damit zu einer Verringerung des Bevölkerungswachstums geleistet wird, weil der Wettbewerbsdruck zum effizienteren Umgang mit den Ressourcen zwingt und weil sich umweltschonender technischer Fortschritt schneller ausbreiten kann. Natürlich führen wachsende Realeinkommen auch zu einem höheren Ressourcenverbrauch pro Kopf und zu höheren Umweltbelastungen. Mit wachsendem Realeinkommen wächst allerdings auch die Nachfrage nach sauberer Umwelt. Empirische Untersuchungen zeigen, daß sich Umweltbelastungen im Entwicklungsprozeß typischerweise zunächst erhöhen, ehe Realeinkommenschwellen erreicht sind, ab denen eine Stabilisierung und Abnahme einsetzt<sup>15</sup>. Nimmt man das Entwicklungsziel der ärmeren Länder ernst – wie dies im Leitbild der nachhaltigen Entwicklung geschieht –, so kann die Konsequenz nur lauten, eine schnelle Überwindung verschmutzungsintensiver Entwicklungsstadien zu unterstützen. Eine Strategie der Marktöffnung und Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung kann hierzu einen zentralen Beitrag leisten.

Die These, daß materielle Wohlfahrtsgewinne des Außenhandels zwangsläufig durch ökologische Schäden aufgehoben würden, läßt sich nicht aufrechterhalten. Der Außenhandel ist auch dann von Vorteil, wenn die Umweltbelastungen des Wirtschaftens berücksichtigt werden. Allerdings müssen die wirtschaftenden Akteure mit den sozialen Kosten ihrer Aktivitäten konfrontiert werden. Durch den Einsatz umweltpolitischer Instrumente (z. B. Umweltsteuern oder Umweltzertifikate) kann eine solche *Internalisierung* erreicht werden. Da die Umweltpräferenzen aufgrund des Entwicklungsstandes oder aus kulturellen oder anderen Gründen voneinander abweichen können, werden unterschiedliche Länder unterschiedliche Umweltstandards wählen. Sind die Umweltprobleme nationaler Natur, so wäre ein Ökodumping-Vorwurf gegenüber einem Land mit niedrigeren Standards daher unhaltbar.

Die Sorge, daß im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaftsprozesse ein *Unterbietungswettlauf* von Umweltstandards – zur Erreichung eines umweltfernen Ziels – ausgelöst werden könnte, ist theoretisch hingegen durchaus gerechtfertigt. Allerdings existieren direktere und damit geeignetere wirtschaftspolitische Instrumente als handelspolitische Eingriffe, um die Ursachen eines solchen Wettbewerbs zu beseitigen. Als Beispiel kann

15 Vgl. Ian Goldin/L. Alan Winters (Hrsg.), The Economics of Sustainable Development, Cambridge 1995.

das Problem der Arbeitslosigkeit in Europa herangezogen werden. Einzelne Regierungen könnten versucht sein, durch die Wahl laxer Umweltstandards Firmen in ihr Land zu locken, um dergestalt für mehr Beschäftigung zu sorgen. Was sich aber für den einzelnen Staat rechnet, rechnet sich dann nicht mehr, wenn alle Staaten so handeln. Der Wettlauf endet in geringen Umweltstandards in allen Nationen, ohne daß in einem Land irgendein zusätzlicher Arbeitsplatz entstanden wäre. Hieraus die Schlußfolgerung zu ziehen, man müsse deshalb die Grenzen für das Kapital schließen, wäre allerdings falsch. Dadurch würde man das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen, sich aber der Vorteile der internationalen Spezialisierung berauben. Angezeigt wären hier direkte Maßnahmen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit wie z.B. Lohnsubventionen oder ein Abbau der Steuerlasten zur Verringerung der Schere zwischen Brutto- und Nettolöhnen.

Sind die *Umweltprobleme grenzüberschreitender Natur*, wie z. B. der saure Regen, die Ozon-Problematik oder der Treibhauseffekt, so sind die Bürger eines Landes auch dann von den Handlungen der Firmen und Haushalte in anderen Ländern betroffen, wenn die nationalstaatlichen Grenzen für Güter- und Kapitalströme geschlossen sind. Mit dem Außenhandel per se haben transnationale Umweltprobleme daher nichts zu tun. Unstrittig ist, daß hier allein kooperative Lösungen Abhilfe leisten können. Klar ist auch, daß bis dato keine supranationale Behörde existiert, die kooperative Verhaltensweisen im Umweltbereich durchsetzen könnte. Die entscheidende Hürde, die bei transnationalen Umweltgütern zu überwinden ist, ist das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens. Sind die Grenzen für Güter- und Kapitalströme offen, so verschärft sich dieses Problem. Belastet ein Staat im Alleingang seine verschmutzenden Firmen mit zusätzlichen Umweltsteuern, so ist nicht nur der Umwelt kaum gedient. Vielmehr erhöhen sich auch die Kosten dieser Vorreiterinitiative, weil die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Firmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz leidet und weil sich für heimische Firmen der Anreiz ergibt, den Standort zu verlagern. Ein Argument, der internationalen Arbeitsteilung abzuschwören, ist dies allerdings nicht. Der Kern des Problems ist die Erreichung kooperativen Verhaltens. Hier ergibt sich nun wiederum ein Berührungspunkt zwischen Handel und Umweltschutz, weil neben positiven Anreizinstrumenten wie z. B. Transfers finanzieller oder technologischer Art oder politisch-moralischer Überzeugungsarbeit auch Handelssanktionen – als negative Anreizinstrumente –

eingesetzt werden können, um kooperatives Verhalten zu erreichen.

## 2. Reibungsflächen

Wenn trotz dieser Überlegungen, die veranschaulichen, daß die Ziele des Freihandels und des Umweltschutzes prinzipiell nicht im Konflikt stehen müssen, sondern eher komplementär sind, heute oft von einem Spannungsverhältnis die Rede ist, so kann dies folgende Gründe haben.

1. Es wird ein *Politikversagen* vermutet, etwa dergestalt, daß die notwendige umweltpolitische Lenkung (d.h. die Konfrontation der Verschmutzer mit den sozialen Kosten) unterbleibt, oder in der Form, daß die Umweltpolitik zweckentfremdet wird, weil die eigentlich angezeigten Politikmaßnahmen auf anderen Feldern (z. B. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) nicht durchgeführt werden. Die empirische Forschung kommt bislang allerdings zum Schluß, daß umweltpolitische Maßnahmen kaum Auswirkungen auf die Standortentscheidungen der Firmen haben<sup>16</sup>. Die Sorge eines Unterbietungswettlaufs von Umweltstandards erscheint daher unberechtigt. Ein Staatsversagen im ersteren Sinne ist hingegen nicht leicht von der Hand zu weisen. So formuliert beispielsweise der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), daß „... die politischen Entscheidungsträger in manchen Einzelstaaten nicht notwendigerweise ihre Maßnahmen am wohlfahrtstheoretisch gebotenen Internalisierungsbedarf ausrichten beziehungsweise anhand von Umweltqualitätszielen nach Maßgabe der einheimischen Bevölkerung bestimmen“<sup>17</sup>. In krasser Form findet sich ein solches Politikversagen in undemokratischen Ländern. Allerdings lehrt die *Ökonomische Theorie der Politik*, daß auch in demokratischen Ländern in den politischen Entscheidungsprozessen gut organisierbare Partikularinteressen eher zum Zuge kommen als allgemeinere Anliegen, wie beispielsweise der Umweltschutz<sup>18</sup>. Von Ökodumping zu sprechen, wenn den Verschmutzern nicht ihre gesamten sozialen Kosten angelastet werden, erscheint legitim.

16 Als zentrale Ursache für dieses Ergebnis führt die Forschung die bislang geringen Kosten an, die den Firmen durch umweltpolitische Maßnahmen im Vergleich zu anderen Faktoren entstehen. Ausführlich hierzu: Arik Levinson, *Environmental Regulation and Industry Location: International and Domestic Evidence*, in: J. N. Bhagwati/R. E. Hudec (Anm. 13), S. 429–458; J. N. Bhagwati/T. N. Srinivasan (Anm. 13), S. 172 ff.

17 SRU (Anm. 7), S. 328.

18 Vgl. Bruno S. Frey, *Umweltökonomie*, Göttingen 1992<sup>3</sup>, Kap. 8.

2. Eine Spannung zwischen dem Freihandelsziel und dem Interesse des Umweltschutzes läßt sich auch aus einer unterschiedlichen Einschätzung der *Effektivität und Legitimität von Handelssanktionen* als Durchsetzungsinstrument für kooperatives Verhalten bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen ableiten.

3. Die vielleicht dornigsten Problemfelder heute haben weder mit einem Politikversagen noch mit grenzüberschreitenden Umweltproblemen physischer Natur etwas zu tun, sondern ergeben sich aus unterschiedlichen *ethischen Einstellungen* gegenüber Produkten und Produktionsweisen und aus abweichenden Einschätzungen der *Gesundheitsgefährdungen*, die mit dem Import und Verzehr oder Gebrauch eines Gutes verbunden sind. Der „Thunfisch-Fall“ steht stellvertretend für die erste Problemklasse, der „Hormon-Fall“ für die zweite. In beiden Fällen prallen das Selbstbestimmungsrecht der Länder und das Ziel freien Handels aufeinander.

---

## IV. Lösungsansätze

---

### 1. Teilordnungen und Gesamtwohl

In den drei aufgezählten Spannungsfeldern ist eine Einigung zwischen den jeweils legitimen Interessen des Umweltschutzes und des Freihandels zu finden. Der SRU formuliert zu Recht, daß hierbei „das GATT/WTO-System keinen Vorrang gegenüber anderen Regelungswerken für sich in Anspruch nehmen kann“ und daß die „durch ein einzelnes Regelsystem bestimmten Handlungsmöglichkeiten nur soweit reichen dürfen, wie den aus dem Gesamtzusammenhang aller (Teil-)Ordnungen abzuleitenden Gemeinwohlzielen in hinreichendem Umfang genügt wird“<sup>19</sup>. Aus den bisherigen Überlegungen folgt, daß es fruchtbar ist, bei der Abstimmung der beiden Ordnungen die Komplementarität von Freihandel und Umweltpolitik im Hinblick auf das Wohlfahrtsziel auszubeuten. Der Leitgedanke der nachhaltigen Entwicklung ist hier eine hilfreiche Brücke. Schließlich erscheint es aus Effizienzgründen sinnvoll, eine klare Trennung der Aufgaben des GATT – als Regelsystem zur Förderung des freien Welthandels – und eine Regelinstanz für die Umwelt vorzunehmen.

<sup>19</sup> SRU (Anm. 7), S. 325.

### 2. Schaffung einer Weltumweltorganisation GEO?

Die grundlegenden Überlegungen deuten den Bedarf einer zentralen Regelinstanz für die Umwelt bereits an<sup>20</sup>. Ein zentraler Grund für die Schaffung einer Weltumweltorganisation (GEO – Global Environmental Organization) hat mit der Internationalisierung der Wirtschaftsprozesse und den aufgezählten Spannungsfeldern gar nichts zu tun, wohl aber mit der Erkenntnis, daß eine wachsende Anzahl von Umweltproblemen nicht mehr lokaler, sondern globaler Natur ist. Durch *Zentralisierung* der bisher institutionell zersplitterten Bemühungen könnte ein Bollwerk für den internationalen Umweltschutz entstehen, welches das Umweltziel langfristig auf ähnliche Weise gegen kurzfristige Länderinteressen durchsetzen könnte wie das GATT die Freihandelsidee im Bereich des Handels. Der GEO wären unter anderem die Aufgaben zuzuweisen, als Schiedsstelle bei transnationalen Umweltkonflikten zu agieren sowie die Regelung globaler Umweltprobleme und die Produktkennzeichnung voranzutreiben.

Die GEO würde andererseits ein *institutionelles Gegengewicht* zum GATT bilden und könnte im Konfliktfall mit Freihandelsinteressen als legitimer Advokat des Umweltziels auftreten. Mit der Schaffung der Behörde ist natürlich noch nicht geklärt, wie im Konfliktfall die Spannung zwischen Umwelt- und Freihandelsziel beseitigt würde. Denkbar wäre beispielsweise die Errichtung eines paritätisch mit Advokaten beider Interessen besetzten Ausschusses, der in Streitfragen eine Lösung finden müßte. Konflikten ließe sich allerdings dadurch vorbeugen, daß die Regelinstanzen bei der Entstehung und Fortentwicklung der jeweiligen Abkommen zusammenarbeiten. So könnte das GATT die Schlußfolgerungen der GEO übernehmen, wie es bereits die Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) übernimmt. Andererseits könnte das GATT bei der Entwicklung und Fortschreibung von internationalen Umweltabkommen den Status eines Beobachters und Beraters einnehmen. Eine Kooperation des GATT und der GEO wäre für beide Seiten fruchtbar. Eine Sanktionierung von Handelsprovisionen durch das GATT würde der GEO „Zähne“ bei der Durchsetzung internationaler Umweltabkommen

<sup>20</sup> Vgl. hierzu D. C. Esty (Anm. 1); K. Anderson (Anm. 2); ders., *Environmental Standards and Labor Standards: What Role for the WTO?*, in: A. O. Krueger, *The WTO as an International Institution*, Chicago-London 1998, S. 231–255; Kent Jones, *Trade Policy and the Environment: The Search for an Institutional Framework*, in: *Außenwirtschaft*, 53 (1998), S. 409–434; A. Sandhövel (Anm. 10).

verleihen. Für die WTO und den Freihandel wäre eine solche Kooperation von Vorteil, weil die WTO einbringen könnte, daß nur dann handels-einschränkende Maßnahmen ergriffen werden, wenn keine effektiveren Instrumente existieren und daß etwaige Handelsprovisionen den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und Transparenz entsprechen und nicht protektionistischen Interessen dienen.

Aus verschiedenen Gründen ist allerdings nicht damit zu rechnen, daß es zur baldigen Gründung einer Weltumweltorganisation kommen wird. So würde die Einrichtung einer neuen Umweltbehörde zunächst einmal ein Finanzierungsproblem aufwerfen. Auch ist mit Widerständen von den bisherigen UN-Institutionen zu rechnen, die in der GEO aufgehen müßten. Ganz grundlegend bestehen aber auch Ressentiments gegen die Abgabe von nationaler Souveränität. In diesem Zusammenhang ist wiederum die Nord-Süd-Problematik von besonderer Relevanz, denn die Entwicklungsländer werden sich gegen die Schaffung einer Institution verwehren, die vor allem den Umwelteifer des Nordens spiegelt und ihre eigenen Entwicklungsinteressen bedroht. Ein anderes fundamentales Problem betrifft die Konkretisierung des umweltpolitischen Leitbildes einer zukünftigen GEO. Dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung zuzustimmen, war nicht zuletzt wegen dessen Unschärfe und Unverbindlichkeit leicht. Für die praktische Umsetzung muß dieses Leitbild in konkrete Regeln gegossen werden, die sich in der Praxis in Handlungsanweisungen umsetzen lassen. Während die Vorteilhaftigkeit des internationalen Tausches und die daraus abgeleitete Freihandelsidee zu den Lehren der ökonomischen Theorie gehören, die von den meisten Ökonomen – egal welcher Denkschule – geteilt werden, findet sich in der heutigen Umweltökonomik, neben einer neoklassischen Denkrichtung, die als konkrete Regeln z.B. das Konzept der Internalisierung und das Verursacherprinzip anbietet, auch eine Denkschule, die sich als „Ökologische Ökonomie“ bezeichnet und die radikalere Regeln für den Umweltschutz und die Ressourcenschonung fordert<sup>21</sup>. Selbst wenn sich diese Spannung aufheben und andere Widerstände gegen eine Weltumweltorganisation brechen ließen, wird internationale Umweltpolitik ein mühsamer Prozeß sein, wie die Erfahrungen mit dem GATT auf dem Feld des Außenhandels zeigen.

21 Vgl. M. Common (Anm. 3).

### 3. Ökologischer Reformbedarf des GATT

Die Ansichten über den ökologischen Reformierungsbedarf des GATT divergieren stark. Befürworter des Umweltschutzes präsentieren einen langen Katalog von Änderungsvorschlägen, während stramme Freihändler nur geringen Reformbedarf erkennen wollen<sup>22</sup>. Selbst wenn man den Standpunkt einnimmt, daß man die WTO überfordern und in einen Interessenkonflikt zwingen würde, wenn man ihr neben dem Freihandelsziel zusätzlich noch Umweltbelange zuordnete, kommt man angesichts der beschriebenen aktuellen und potentiellen Spannungen mit der Umweltpolitik nicht umhin, einen Reformierungsbedarf der WTO zu konstatieren. Eine Strategie des „Weiter so wie bisher“ wäre gefährlich, weil einzelne Länder um so mehr geneigt sein könnten, unilaterale Handelsmaßnahmen gegen andere Länder mit niedrigeren Standards vorzunehmen. Andererseits könnte die Bereitschaft der entwickelten Länder zur Aufrechterhaltung einer liberalen Handelsordnung und zu einer weiteren Vertiefung multilateraler Handelsrunden abnehmen. Schließlich würde die Entstehung von weiteren regionalen Handelsabkommen mit Umweltnebenabkommen (wie z.B. die Nordamerikanische Freihandelszone – NAFTA) zu einer vermehrten regionalen Zersplitterung der internationalen Umwelt- und Handelspolitik führen.

Es ist nicht unplausibel anzunehmen, daß der öffentliche Druck hinsichtlich einer Ökologisierung der WTO davon abhängt, ob es gelingt, eine Weltumweltorganisation zu etablieren oder nicht. Gibt es keine solche, so erscheint der Anpassungsdruck größer<sup>23</sup>. Als Übergangslösung wäre ein mit internationalen Experten besetzter Ausschuss – ähnlich dem International Panel on Climate Change – in Erwägung zu ziehen, der später in der GEO aufgehen würde und in der Interimszeit deren Funktionen wahrnimmt und fortentwickelt und den skizzierten Druck auf die WTO mindert<sup>24</sup>. Darüber hinaus hat es die WTO selbst in der Hand, durch eine Reihe von Verfahrensänderungen den ersten Druck zu verringern. Als Minimalstrategie könnte die WTO eine Informationsrolle im Hinblick auf die Möglichkeit der Konfliktlösung durch nichthandelsbezogene Maßnahmen übernehmen und private Aktionen, wie z.B. die Einführung von Öko-Siegeln, Konsumentenboykotte oder die Annahme freiwilliger Verhaltens-

22 D. C. Esty (Anm. 1), Kap. 2 charakterisiert das Spektrum.

23 Diese Position wird von D. C. Esty auf S. 205 vertreten.

24 Vgl. ebd., S. 214f.; SRU (Anm. 7), S. 334.

kodizes durch Firmen ermuntern<sup>25</sup>. Der 1994 geschaffene Ausschuß für Handel und Umwelt in der WTO kann als Teil einer solchen Strategie verstanden werden. Bemühungen um mehr Transparenz und Offenheit seitens der WTO sind ebenfalls nicht zu leugnen. Auch wäre es sinnvoll, zukünftig bereits schon im Vorfeld bzw. im Zuge der Verhandlungen neuer Handelsabkommen unter angemessener Beteiligung der Öffentlichkeit die Umweltnebenwirkungen der angestrebten Liberalisierungsschritte zu erforschen und, darauf aufbauend, Empfehlungen für begleitende Reformen der Umweltpolitik abzuleiten<sup>26</sup>.

Vor allem aber muß sich die WTO mit den drei Spannungsfeldern, die im vorherigen Abschnitt identifiziert wurden, auseinandersetzen. In welcher Art und Weise etwaige Regeländerungen in das GATT einfließen – ob in der Form von Änderungen des Vertragstextes oder in Form von Zusätzen, Ausnahmeregelungen, Nebenabkommen oder Reinterpretationen des bisherigen Vertragstextes –, ist eine Frage, die vor allem den juristischen Sachverstand fordern wird<sup>27</sup>. Die inhaltliche Auseinandersetzung sollte die grundsätzliche Komplementarität des Außenhandels und des Umweltziels berücksichtigen.

---

## V. Fazit

---

1. Aus divergierenden nationalen Umweltpolitiken oder einem vermuteten Politikversagen Forderungen nach Aufnahme einer Ökodumping-Klausel in das GATT abzuleiten oder nach einer Harmonisierung der Umweltstandards und handelspolitischen Eingriffen oder Handelssanktionen zu rufen erscheint schon deshalb problematisch, weil ein zumindest partielles Politikversagen in allen Nationen vermutet werden kann<sup>28</sup>. Auch steht es grundsätzlich keiner Nation an, über die Umweltziele anderer Länder zu befinden. Dies gilt heute insbesondere für die Industrieländer, die

25 Vgl. K. Anderson (Anm. 20), S. 246; J. N. Bhagwati/T. N. Srinivasan (Anm. 13).

26 Als Anknüpfungspunkt eignen sich beispielsweise die Erfahrungen mit dem Verhandlungsprozeß bei der Schaffung der Nordamerikanischen Freihandelszone; vgl. D. C. Esty (Anm. 1), S. 214f.

27 D. C. Esty, ebd., skizziert auf S. 216 die Möglichkeiten der Änderungen des GATT.

28 Eine positivere Einschätzung von Harmonisierungsforderungen vertreten Daniel Rodrik, Sense and Nonsense in the Globalization Debate, in: Foreign Policy, Summer 1997, S. 19–37, insbes. S. 27ff., und W. Althammer (Anm. 4), Kap. 6.4.

aufgrund ihres Wohlstandes ganz andere Prioritäten haben als Länder, die sich in der Entwicklung befinden. Ein anderer Einwand gegen solche Forderungen lautet, daß hierdurch ein Einfalltor für Interessengruppen geschaffen würde, die weniger das Umweltziel als ihre eigenen Partikularziele zu verwirklichen trachten.

2. Eine generelle Ablehnung von Handelssanktionen als Instrument zur Erreichung und Durchsetzung kooperativen Verhaltens im Umweltbereich läßt sich nur schwer begründen<sup>29</sup>. Multilaterale Umweltabkommen, die Handelssanktionen als Durchsetzungsinstrument vorsehen und die von allen WTO-Mitgliedern unterzeichnet worden sind, sind auch heute schon WTO-kompatibel. Zweifel sind allerdings angebracht, ob Handelssanktionen bei globalen Umweltproblemen als Instrument zur Erreichung von Kooperation sichere Vorteile gegenüber positiven Anreizinstrumenten besitzen, etwa weil man dem sanktionierten Land Handels- und somit Einkommensgewinne versagt, die dem Umweltziel förderlich wären. Das Problem der Legitimität von Handelssanktionen stellt sich vor allem wegen der unterschiedlichen Einstellungen der einkommensstarken Industrieländer und der einkommensschwachen Entwicklungsländer gegenüber globalen Umweltproblemen. Die Entwicklungsländer können mit gutem Recht behaupten, daß der Großteil dieser Probleme den heutigen Industrieländern anzulasten ist. Bei der Verteilung der Lasten eines multilateralen Umweltabkommens sollte dies genauso berücksichtigt werden wie die unterschiedlichen Einschätzungen der Dringlichkeit, welche einem konkreten globalen Umweltproblem – in Relation zu anderen Problemen, etwa der regionalen Verschmutzung oder der Entwicklung – beigemessen werden. Die ablehnende Haltung von Entwicklungsländern gegenüber einer Legitimierung von Handelssanktionen ist nicht zuletzt durch die Sorge begründet, daß ihnen die Industrieländer hierdurch einen unangemessen hohen Anteil der Kosten aufbürden könnten. Würde eine solche Lastenverteilung hingegen in einvernehmlicher internationaler Abstimmung erfolgen, so wäre – unter Vorbehalten wie z. B. jenem der Verhältnismäßigkeit – die Festschrei-

29 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hingegen lehnt in seinem jüngsten Jahresgutachten handelspolitische Sanktionen zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele oder multilateraler Lösungen für globale Umweltgüter ab. Vgl. SVR, Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/73SVR (1998), Ziffer 512.

bung der Zulässigkeit von Handelssanktionen als Druckmittel gegen Trittbrettfahrer im WTO-Recht durchaus erwägenswert<sup>30</sup>. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen erachtet überdies einseitige Handelsmaßnahmen bei unmittelbarer Betroffenheit eines Importlandes zur Abwehr einseitig grenzüberschreitender Umweltschäden und bei Bedrohung von Ressourcennutzungsrechten dann für zulässig, wenn der oder die Schädiger eindeutig identifizierbar und andere Bedingungen erfüllt sind<sup>31</sup>. Dieser Vorschlag ist insofern skeptischer zu beurteilen als der vorige, als es in konkreten Situationen schwer fallen wird zu beurteilen, ob diese Bedingungen tatsächlich erfüllt sind, und weil sich bei zwei oder wenigen beteiligten Nationen keine unüberwindbaren Hürden für Verhandlungslösungen stellen sollten.

3. Auch in Streitfragen, die unterschiedliche Einschätzungen über Produktionsverfahren oder das Gefährdungspotential von Produkten zum Gegenstand haben, müssen Kompromisse zwischen dem legitimen Selbstbestimmungsrecht der Länder in der Umweltpolitik und dem Ziel freien Handels gefunden werden. Da die Souveränität der Länder zu achten ist, erscheint es nicht akzeptabel, daß Länder mit höheren Präferenzen für ein Umweltziel sich anmaßen, anderen diese Präferenzen aufzuzwingen. Die Wertschätzung für Umweltgüter ist einkommensabhängig und häufig kulturspezifisch. Zum Beispiel ist es nicht legitim, den Mexikanern, die im Vergleich zu den Amerikanern weniger Wert auf den Schutz von Delfinen und mehr Wert auf die Produktivität der Thunfischindustrie legen, die amerikanischen Moralvorstellungen zu oktroyieren. Die nationale Souveränität zu respektieren erfordert aber auch, daß US- oder EU-Bürger nicht gezwungen werden dürfen, ein Gut importieren und konsumieren zu müssen,

30 Vgl. hierzu J. N. Bhagwati/T. N. Srinivasan (Anm. 13), S. 198 f.

31 Vgl. SRU (Anm. 7), S. 332. Eine genauere Analyse dieser Situation findet sich in J. N. Bhagwati/T. N. Srinivasan, ebd., S. 196 ff.

wenn sie dessen Produktionsverfahren (im „Thunfisch-Fall“) mißbilligen oder aber Bedenken haben, weil sie schwerwiegende Gesundheitsgefährdungen befürchten (im „Hormonfall“). Ein naheliegender Weg, das Selbstbestimmungsrecht beider Seiten zu berücksichtigen, ohne die internationale Arbeitsteilung zu beeinträchtigen, besteht in der Einführung von Öko-Siegeln. Für die WTO scheint diesbezüglich insofern Änderungsbedarf angezeigt, als sie anerkennen sollte, daß Güter, die unterschiedlich hergestellt werden, in den Augen der Bürger unterschiedliche Produkte sind bzw. sein können. In der Frage der Beurteilung von handelseinschränkenden Maßnahmen wie Einfuhrverboten sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Einerseits werden dadurch auch Einkommenszuwächse unterbunden, die das Zielland der Maßnahmen zu umweltschonender Produktion führen würden, und andererseits stellt sich auch hier das Problem, daß Einzelinteressen ihre protektionistischen Ziele betreiben und damit einen den Welthandel gefährdenden Domino-Effekt auslösen könnten. Gerade wegen des letztgenannten Problems wird man also nicht umhin können, die Intentionen von solchen Handelsrestriktionen zu prüfen. Will ein Land eine Importrestriktion vornehmen, auch wenn die Möglichkeit der Produktkennzeichnung besteht, etwa weil es diese für nicht ausreichend hält, um Gesundheitsgefährdungen vorzubeugen (das Beispiel Genfood kommt hier in den Sinn), so könnte es Zweifel an der Integrität seiner Position und die Vermutung puren Protektionismus dadurch zerstreuen, daß es Handelskonzessionen auf anderen Feldern anbietet<sup>32</sup>. Eine Weltumweltorganisation oder eine entsprechende Vorläuferinstitution wäre im Prozeß der Überprüfung einer Importrestriktion ein hilfreiches institutionelles Pendant zur WTO, welches die Interessen des Gesundheits- und Umweltschutzes vertreten könnte.

32 Dieser Vorschlag wird in J. N. Bhagwati/T. N. Srinivasan, ebd., entwickelt.

## Die USA vor der Millennium-Runde der WTO

### I. Abkehr vom Multilateralismus oder protektionistische Phase?

Vor dem Start der neunten multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle sind es ausgerechnet die USA, die sich vor innenpolitischen Auseinandersetzungen wegen der Teilnahme an dieser Runde sehen. Die WTO-Tagung gibt Anlaß, die Entwicklungen der letzten Jahre hinsichtlich des handelspolitischen Entscheidungsprozesses in Washington zu analysieren. Der innenpolitische Konsens, der den Amerikanern jahrzehntelang eine an den Prinzipien der Liberalisierung ausgerichtete Handelspolitik garantierte und sie zum Motor des Welthandelssystems machte, ist in den neunziger Jahren ins Wanken geraten.

Der US-Kongreß weigert sich seit fünf Jahren, den Präsidenten für multilaterale oder regionale Handelsgespräche zu autorisieren und ihm die Ratifizierung derselben unter dem „Schnellverfahren“ (*fast-track procedure*) zur Verfügung zu stellen. Unter dem Schnellverfahren verpflichtet sich der Kongreß, ein Handelsabkommen innerhalb eines fest umrissenen Zeitplanes zu ratifizieren und dabei keine inhaltlichen Änderungen an dem Abkommen vorzunehmen<sup>1</sup>. Der Präsident braucht diese Autorisierung, um den Handelspartnern der USA eine reibungslose Ratifizierung der Millennium-Runde garantieren zu können. Ohne diese Garantie würden die USA mit geminderter Verhandlungskapazität in die Runde eintreten. Die Gespräche drohten dann entweder im Sande zu verlaufen oder nur magere Ergebnisse zu produzieren. Der Streit um das Verfahren zwischen Präsident und Kongreß ist zum sichtbarsten Symptom für den wachsenden Widerstand gegenüber einer Handelsliberalisierung in den USA geworden.

1 Vgl. Andreas Pfeil, Abschied von der „schnellen Schiene“? NAFTA, GATT und die Ratifizierung von Handelsabkommen in den USA, 1974–1999 (i. E.).

Ist ein neuer Konsens dennoch erreichbar? Die gegenwärtige Situation in der amerikanischen Handelspolitik ist nicht ohne Beispiel. Bereits nach dem Ende der Kennedy-Runde 1967 und der Tokio-Runde 1979 sah es zeitweise so aus, als ob die Handelspolitik der USA dem Protektionismus verfallen oder sich durch den Fokus auf regionale Initiativen vom multilateralen System der Handelsliberalisierung distanzieren würde<sup>2</sup>. Handelt es sich beim gegenwärtigen Stillstand in der US-Handelspolitik wieder nur um eine protektionistische Zwischenphase, oder vollziehen sich strukturelle Änderungen in der innenpolitischen Interessenkonstellation, die langfristig einen Konsens in der US-Handelspolitik unmöglich machen? Besteht dieses Mal wirklich die Gefahr, daß die USA dem multilateralen Handelssystem den Rücken kehren<sup>3</sup>?

In diesem Beitrag wird die These vertreten, daß eine Abkehr der USA vom Multilateralismus nicht bevorsteht. Auch die Teilnahme der USA an der Millennium-Runde ist nicht unmittelbar gefährdet. Dennoch: Die innenpolitische Debatte der letzten Jahre zeigt, daß die USA international ein unberechenbarer Partner in der Handelspolitik geworden sind. Je nachdem wie sich die Runde inhaltlich entwickelt und wie Präsident und Kongreß den zu erwartenden Widerstand gegen die Millennium-Runde bewältigen, könnten die Gespräche zu den umstrittensten Verhandlungen seit der Verabschiedung des umkämpften Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) 1993 werden. Es besteht ebenso die Möglichkeit, daß die Runde die politischen Kräfte hinter der Handelsliberalisierung mobilisiert und langfristig zu einem neuen Konsens im innenpolitischen Gefüge des handelspolitischen Entscheidungsprozesses führt.

2 Vgl. Barbara Fliess, Die Vereinigten Staaten zwischen Protektionismus und Liberalisierung. Handelsdiplomatie im Vorfeld der Uruguay-Runde, Ebenhausen 1991.

3 Vgl. Jeffrey Garten, Is America abandoning multilateral trade?, in: *Foreign Affairs*, 74 (1995) 6, S. 50–62; Andreas Falke, Abkehr vom Multilateralismus? Der Einfluß des Kongresses auf die amerikanische Handelspolitik und das Welthandelssystem, Opladen 1999.

---

## II. Defizit in der Handelsbilanz, WTO-Mitgliedschaft und wirtschaftliche Interessen

---

Angesichts der großen politischen und ökonomischen Veränderungen in den neunziger Jahren könnte die Vermutung bestehen, daß externe Faktoren den innenpolitischen Konsens der US-Handelspolitik belasten. Die folgenden Ausführungen zeigen, daß dies nicht der Fall ist.

### 1. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen nach der Asienkrise

Es wird allgemein angenommen, daß eine Politik der Handelsliberalisierung in den USA größere Chancen hat, wenn das gesamtwirtschaftliche Klima positiv ist. Demzufolge müßte die Millennium-Runde in den USA große Unterstützung erfahren. Tatsächlich jedoch ist die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Großwetterlage und Handelsliberalisierung nicht eindeutig. Der Zerfall des innenpolitischen Konsenses in der amerikanischen Außenhandelspolitik in den neunziger Jahren ereignete sich ausgerechnet während einer der langanhaltendsten wirtschaftlichen Boomphasen<sup>4</sup>. Jahrelanges ununterbrochenes Wirtschaftswachstum, eine Arbeitslosenquote von unter fünf Prozent, erstmals seit vielen Jahren wachsende Realeinkommen, geringe Preissteigerungen, ein Dow-Jones-Aktienindex, der von Rekordmarke zu Rekordmarke eilt und 1999 erstmals 11 000 Punkte erreicht hat; kurz, wichtige Indikatoren dokumentieren die robuste Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft.

Reicht die negative Entwicklung der amerikanischen Handels- bzw. Zahlungsbilanz aus, um die Skepsis der USA gegenüber dem Prinzip des Freihandels zu erklären? Die außerordentliche Wirtschaftskraft der USA hat in den neunziger Jahren gleichwohl zu einem gigantischen Handelsbilanzdefizit geführt. Im Güterhandel allein ist das Defizit von 133 Milliarden US-Dollar in Präsident Clintons erstem Amtsjahr auf 248 Milliarden im Jahr 1998 angewachsen<sup>5</sup>. Für 1999 lauten die Prognosen auf 300 Milliarden. Im Juni 1999 über-

stiegen Importe in die USA im Zeitraum eines Monats zum ersten Mal die 100 Milliarden-Marke<sup>6</sup>. Der US-Kongreß verfolgt diese Entwicklung mit Besorgnis und hat eine Kommission einberufen, die das Defizit in der Handelsbilanz untersuchen wird. Gegner der Handelsliberalisierung deuten immer wieder auf die negativen Folgen eines permanenten Defizites hin. Dennoch finden sich keine Hinweise, die das Defizit in der amerikanischen Handelsbilanz als alleinigen Faktor für den Widerstand gegen Handelsliberalisierung verantwortlich machen würden.

### 2. Mitgliedschaft der USA in der WTO. Eine Bilanz nach fünf Jahren

Das Implementierungsgesetz, mit dem der Kongreß 1994 die Uruguay-Runde ratifizierte, hielt den USA einen Rückzug aus der WTO offen. Der rechte Flügel der Republikaner im Senat hatte auf der Möglichkeit eines Ausscherens aus der Organisation bestanden, falls die Schiedsgerichtsverfahren der WTO sich als nachteilig für die Interessen der USA herausgestellt hätten<sup>7</sup>. Hat sich die Mitgliedschaft der USA in der Welthandelsorganisation als negativ erwiesen, und könnte dies der Grund für einen Rückzug aus dem Welthandelsystem sein?

Nach fünf Jahren Mitgliedschaft in der WTO<sup>8</sup> ist die Bilanz der USA positiv und kann damit kein Stolperstein für ein Engagement der Amerikaner in der Welthandelsorganisation sein. Die Amerikaner machen von dem verbesserten Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation regen Gebrauch. An den 138 Beschwerden, die bis Juni 1998 unter dem Streitschlichtungsverfahren vorgebracht wurden, waren die USA 50mal als Kläger und 25mal als Beklagte beteiligt, so oft wie kein anderes Mitglied. Von 19 Entscheidungen der WTO, die die USA berührten, lagen 17 im Interesse der Amerikaner<sup>9</sup>. Außerdem hat die Mitgliedschaft in der WTO die Amerikaner nicht davon abgehalten, ihre Interessen bei Bedarf unilateral zu verfolgen. Das sogenannte Helms-Burton-Gesetz, das nichtamerikanische Firmen mit Sanktionen bedroht, die Handel mit Kuba betreiben,

6 Vgl. Imports push trade deficit to a new high, in: The New York Times vom 20. August 1999, S. C1/C2.

7 Vgl. I. M. Destler, American trade politics, Washington, D. C. 1995<sup>3</sup>, S. 253.

8 Zur WTO allgemein vgl. Anne O. Krueger (Hrsg.), The WTO as an international organization, Chicago – London 1998.

9 Vgl. Jeffrey J. Schott, The World Trade Organization: Progress to date and the road ahead, in: ders. (Hrsg.), Launching new global trade talks. An action agenda, Washington, D. C. 1998, S. 8 f.

4 Zum paradoxen Verhältnis von wirtschaftlicher Prosperität und wachsender Skepsis gegen Handelsliberalisierung vgl. I. M. Destler, Trade policy at a crossroads. An approach for 1999 – and beyond, in: Brookings review, 17 (1999) 1, S. 26–30.

5 Vgl. 1999 Trade policy agenda and 1998 annual report of the President of the United States on the trade agreements program, Washington, D. C. 1999, S. 29; Catherine Mann, Is the U.S. trade deficit sustainable?, Washington D.C. 1999.

oder einseitig verhängte Strafzölle auf Luxuskonsumgüter der Europäischen Union im Bananestreit sind Beispiele dafür.

Die USA profitieren von der WTO auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Die Organisation zählt mittlerweile 134 Mitgliedsländer. Über 30 Länder stehen derzeit auf der Warteliste, um der Organisation beizutreten. Der Beitritt verpflichtet die meisten Länder, mit Ausnahme der ärmsten, sämtlichen unter dem Welthandelsregime abgeschlossenen Verträgen beizutreten. Für Industriestaaten wie die USA kann dies nur von Vorteil sein, profitieren doch gerade sie von Regelungen wie den Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums. Außerdem ist es während der ersten fünf Jahre der WTO zu drei bedeutenden sektoralen Abkommen in den Bereichen Informationstechnologien, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen gekommen, in denen die USA besonders wettbewerbsfähig sind. Aus Sicht wichtiger Entscheidungsträger in Wirtschaft und Politik der USA ist die Mitgliedschaft in der WTO durchaus im nationalen Interesse.

### 3. Wirtschaftliche Interessen in der Millennium-Runde

Weite Teile der amerikanischen Wirtschaft werden von der Millennium-Runde profitieren<sup>10</sup>. Das gilt in erster Linie für den Agrarsektor und die Dienstleistungen, wo die USA schon während der Uruguay-Runde auf umfangreiche Handelsliberalisierung drängten. In beiden Bereichen sind die Amerikaner höchst wettbewerbsfähig. Marktzugang ist hier oberstes Ziel, sehen sich die Amerikaner doch in diesen Bereichen den hartnäckigsten Handelsschranken in Form von Zöllen oder Exportsubventionen des Auslands gegenüber. An zweiter Stelle steht die Einhaltung von in der Uruguay-Runde gemachten Zusagen. Dazu gehören in erster Linie die Vereinbarungen für den Handel mit geistigem Eigentum, Investitionsregelungen, Subventionen und Zollwertfestsetzung. Uneinigkeit dürften auf amerikanischer Seite die sogenannten „neuen Themen“ hervorrufen. Dazu zählen besonders umweltpolitische und die Arbeitsbeziehungen betreffende Aspekte, die innenpolitisch brisant sind. Die Amerikaner geloben, ihren Handel am Prinzip der Nachhaltig-

keit (*sustainable development*) auszurichten und sichern die Partizipation von Umweltverbänden an der WTO-Runde zu. Konkrete Vorschläge in diese Richtung liegen bislang aber nicht auf dem Tisch. Umweltverbände haben die Clinton-Administration deshalb bereits kritisiert<sup>11</sup>.

Keiner der bislang genannten Faktoren scheint einer Teilnahme der USA an der Millennium-Runde im Wege zu stehen. Die Probleme bei der Formulierung der Handelspolitik liegen bei den politischen Akteuren in Exekutive und Kongreß. Der grundsätzliche innenpolitische Konsens in der Handelspolitik der USA ist erschüttert.

---

## III. Der lange Schatten von NAFTA

---

Die Ratifizierung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens zwischen den USA, Kanada und Mexiko im US-Kongreß im November 1993 legte den innenpolitischen Dissens bei der Formulierung amerikanischer Handelspolitik offen. Das Abkommen war bis zum Tag der Abstimmung hart umkämpft und passierte das Repräsentantenhaus mit nur 234 zu 200 Stimmen, ein im Vergleich zu vorhergehenden Abstimmungen knappes Ergebnis<sup>12</sup>. NAFTA zeigte erstmals die veränderten strukturellen Bedingungen des Entscheidungsprozesses auf, die zu Beginn des neuen Jahrtausends die innenpolitischen Parameter amerikanischer Außenhandelspolitik sein werden.

### 1. Neue Allianzen gegen Handelsliberalisierung

Das Ende des Kalten Krieges hat die Parameter der Formulierung der Außen(handels)politik verändert<sup>13</sup>. Die USA können jetzt eigene Interessen verfolgen, ohne auf Alliierte im „Westen“ Rücksicht nehmen zu müssen. NAFTA hat diese Entwicklung zum Vorschein gebracht und manifestiert. Innerhalb des Kongresses gibt es derzeit keine garantierten Mehrheiten für eine Handels-

11 Vgl. Environmental groups disappointed in U. S. agenda for WTO talks, in: Inside U. S. Trade vom 13. August 1999, S. 10f.

12 Gute Zusammenfassungen der innenpolitischen Debatte über NAFTA bieten I.M. Destler (Anm. 7); Frederick Meyer, Interpreting NAFTA. The Science and art of political analysis, New York 1998, S. 219–343; William A. Orme, Continental shift. Free trade and the new North America, Washington, D. C. 1993.

13 Vgl. Andreas Falke, Auf dem Weg zu einer neuen Handelspolitik? Die USA und das Welthandelssystem, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1994, S. 265–305.

10 Vgl. zu den Zielen der USA die Aussage der Stellvertretenden Handelsbeauftragten Susan Esserman am 5. August 1999 vor dem Kongreß, American goals in the trading system. Statement of the Honorable Susan Esserman, Testimony before the Subcommittee on trade of the House Ways and Means Committee (web-page [www.house.gov/](http://www.house.gov/), 12. August 1999).

liberalisierung. Zwei strukturelle Entwicklungen sind erwähnenswert. Erstens, im Lager der Republikaner hat die traditionelle Zustimmung gegenüber Freihandel während der neunziger Jahre abgenommen. Besonders der rechte Flügel der Partei artikuliert Bedenken gegenüber dem multilateralen Handelsregime der WTO. Manche Republikaner fürchten, daß die WTO die Souveränität der USA in wichtigen innenpolitischen Politikbereichen untergraben könnte. Berücksichtigt man dazu den Widerstand der Demokraten gegenüber Handelsliberalisierung, sind die Stimmen für Handelsabkommen besonders im Repräsentantenhaus knapp geworden. Zweitens, die Ratifizierungsabstimmungen von NAFTA und der Uruguay-Runde haben gezeigt, daß jüngere Abgeordnete Handelsliberalisierung weniger unterstützen als die älteren<sup>14</sup>. Dieser Trend ist in beiden Parteien gleich stark und macht den Ausgang zukünftiger Entscheidungen in der Handelspolitik ungewiß.

Außerhalb des Kongresses hat sich eine schlagkräftige Opposition formiert. Sie reicht von den amerikanischen Gewerkschaften, Umwelt- und Konsumentenverbänden bis hin zu Politikern wie Ross Perot und Pat Buchanan. NAFTA hat diesen Gruppen gezeigt, daß es sich auszahlt, Handelspolitik für eigene Zwecke zu instrumentalisieren. Ökonomische Ängste in der Bevölkerung werden durch die Globalisierungsdebatte genährt. Handelsnationen wie Mexiko oder China werden als Bedrohung und als Grund für den Verlust von Arbeitsplätzen und sinkende Löhne verantwortlich gemacht.

## 2. Die Handelspolitik der Clinton-Administration

Handelspolitik war zu keinem Zeitpunkt eine Priorität der Clinton-Administration. Für den Präsidenten ist Handelspolitik ursprünglich nur eine Komponente seines wirtschaftspolitischen Reformprogrammes gewesen. Während seiner Amtszeit wollte Clinton nicht mit Gewerkschaften und Umweltgruppen auf Konfrontationskurs gehen, weshalb er Handelsliberalisierung nicht aggressiv verfolgte. Der Präsident trat für Handelsliberalisierung meist nur rhetorisch ein. Die Folge war eine knappe Abstimmung bei NAFTA, eine mühsame Ratifizierung der Uruguay-Runde im Kongreß und der Verlust der handelspolitischen Vollmacht inklusive des Schnellverfahrens. Um letzteres hat sich der Präsident seit 1994 nicht mehr aufrichtig bemüht.

Erschwerend wirkte sich der Verlust der demokratischen Mehrheit im Kongreß aus. Seit der Machtübernahme der Republikaner und spätestens nach

der Lewinsky-Affäre ist das Verhältnis zwischen der Clinton-Administration und der republikanischen Führung im Kongreß derart unversöhnlich, daß eine ernsthafte Zusammenarbeit in wichtigen Politikbereichen kaum noch möglich ist. Die Handelspolitik fiel dem zum Opfer.

## 3. Umwelt und Arbeit – neue Themen auf der Agenda

Die NAFTA-Debatte hat neue Themen auf die handelspolitische Agenda gesetzt. Dazu gehören in erster Linie die Themen Umwelt und Arbeit<sup>15</sup>. Die Einbeziehung dieser Aspekte in Handelsabkommen spaltet Demokraten und Republikaner im Kongreß. Demokraten befürworten sie, Republikaner lehnen sie in der Regel ab. Der ursprüngliche Parteienkonsens im Kongreß wird durch Umwelt und Arbeit unterminiert.

## 4. Der Nutzen von Handelsliberalisierung

Der Nutzen von Handelsliberalisierung ist der amerikanischen Bevölkerung nicht ersichtlich. NAFTA wurde 1993 von seinen Befürwortern als Formel für neue Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum „über“-verkauft. Die von den Protagonisten versprochenen Arbeitsplätze sind nicht geschaffen worden. Im Gegenteil, in einigen Sektoren der amerikanischen Wirtschaft wie der Automobilindustrie hat die Beschäftigung abgenommen, was u. a. auf die Verlagerung von Produktionsstandorten nach Mexiko zurückzuführen ist. Der Nutzen von multilateralen Handelsabkommen ist der Bevölkerung noch weniger ersichtlich. Die prognostizierten Gewinne multilateraler Handelsliberalisierung sind – am amerikanischen Bruttoinlandsprodukt gemessen – vernachlässigbar. Befürworter von Handelsliberalisierung werden zukünftig begründen müssen, warum regionale und multilaterale Handelsabkommen aufwendige Entscheidungsprozesse rechtfertigen.

Die obengenannten Entwicklungen führten dazu, daß Versuche, Präsident Clinton Vollmacht in der Handelspolitik und das *fast-track procedure* zur Verfügung zu stellen, seit 1993 viermal scheiterten. Der bisherige Tiefpunkt wurde im September 1998 erreicht, als das Repräsentantenhaus das Schnellverfahren erstmals in seiner Geschichte mit 243 zu 180 Stimmen ablehnte<sup>16</sup>.

15 Vgl. Steve Charnowitz, Labor and environmental issues, in: J. A. Schott (Hrsg.) (Anm. 9), S. 55–68. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe zu diesem Thema auch den Beitrag von Michael Pflüger in diesem Heft.

16 Vgl. House vote signals a key reversal of U. S. support for free trade, in: Congressional Quarterly, Weekly Report vom 26. September 1998, S. 2603 f.

14 Vgl. A. Pfeil (Anm 1).

#### IV. Szenarien zur Überwindung der Paralyse in der US-Handelspolitik

Der innenpolitische Konsens in Fragen der Handelspolitik hat in den neunziger Jahren erheblich abgenommen, führte jedoch nicht zur Abkehr der USA vom Multilateralismus. Der handelspolitische Entscheidungsprozeß befindet sich in einer Übergangsphase, wobei noch nicht absehbar ist, welche Richtung er einschlagen wird. Sicher ist, daß es keine Rückkehr zum gewohnten System handelspolitischer Entscheidungsfindung geben wird. Der Start der Millennium-Runde und die Teilnahme der USA an den multilateralen Handelsgesprächen ist aus zwei Gründen zunächst nicht gefährdet:

*Erstens:* Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, daß die Teilnahme der USA an multilateralen Handelsgesprächen nicht auf dem Spiel steht, wenn die Autorisierung des Kongresses oder das Schnellverfahren zu Beginn nicht vorhanden sind. Die Tokio-Runde hatte 1973 begonnen, ohne daß Präsident Nixon das Schnellverfahren zur Verfügung stand. Der Kongreß gewährte es erst Ende 1974. Ronald Reagan konnte 1986 an der Uruguay-Runde des GATT teilnehmen, obwohl das Schnellverfahren kurz davor war auszulaufen und der Kongreß den Präsidenten nicht für die Verhandlungen autorisiert hatte. Erst das Handelsgesetz von 1988 holte dies nach.

*Zweitens:* Multilaterale Handelsgespräche im Rahmen der WTO haben im Vergleich zu regionalen Freihandelsabkommen größere Unterstützung im Kongreß. Die wirtschaftlichen Interessen der USA im Welthandelssystem sind beträchtlich und die Gefahr eines politischen Gesichtsverlusts bei Nicht-Teilnahme groß.

Diese Gründe lassen eine Einigung über die handelspolitische Autorisierung für Präsident Clinton und die Genehmigung des Schnellverfahrens vor Beginn oder in der Anfangsphase der multilateralen Handelsgespräche möglich erscheinen. Ernsthafter Schaden für das Welthandelssystem und für die USA würde jedoch entstehen, wenn sich Kongreß und Exekutive nicht einigen könnten. Langfristig kann ein innenpolitischer Konsens in der Formulierung der US-Außenhandelspolitik nur über grundsätzliche strukturelle Veränderungen

erreicht werden. Ohne das Schnellverfahren geht es nicht, auch wenn gelegentlich anderslautende Forderungen gestellt werden<sup>17</sup>. Auswege aus dem festgefahrenen Entscheidungsprozeß der amerikanischen Handelspolitik bestehen in prozessualer und inhaltlicher Hinsicht:

*Erstens:* Eine Reform des Schnellverfahrens könnte das Verfahren attraktiver und damit mehrheitsfähiger machen<sup>18</sup>. Die Mitwirkungsrechte des Kongresses sollten hierbei weiter gestärkt werden. Handelspolitische Entscheidungsprozesse müssen für die Öffentlichkeit transparenter werden. Dies beinhaltet einerseits Aufklärung der Bevölkerung über Handelsgespräche, andererseits verbesserte Partizipation von Gruppen der Zivilgesellschaft.

*Zweitens:* Der Nachfolger Bill Clintons müßte wieder klare Ziele in der amerikanischen Handelspolitik vorgeben und verfolgen. Alternativen zur Handelsliberalisierung innerhalb und außerhalb des Kongresses treten immer dann auf, wenn in der Exekutive ein Vakuum hinsichtlich handelspolitischer Entscheidungen herrscht.

*Drittens:* Themen wie Umwelt und Arbeit sollten nicht kategorisch von der Agenda ausgeschlossen sein. Der kausale Zusammenhang zwischen Handel und Umwelt bzw. Handel und Arbeitsbedingungen ist nicht mehr zu leugnen. Insbesondere die Republikaner müßten verstehen, daß umweltpolitische und arbeitsrechtliche Klauseln in Handelsverträgen deren Akzeptanz erhöhen, auch ohne daß die von ihnen befürchteten Kosten oder Verwaltungsstrukturen etwa zur Planung von Umweltprogrammen notwendig werden. NAFTA hat dies gezeigt.

*Viertens:* Der WTO-Gipfel von Seattle kann in der amerikanischen Innenpolitik und international nur zu Ergebnissen führen, wenn es den Regierungen gelingt, mit den Forderungen der Zivilgesellschaft umzugehen. Die Millennium-Runde wird die erste Runde unter dem Welthandelsregime der WTO sein, die im Rampenlicht einer tendenziell eher feindselig gesinnten internationalen Öffentlichkeit steht. Es ist derzeit offen, ob komplexe internationale Handelsgespräche unter diesen Umständen zu Ende gebracht werden können.

17 Vgl. Mack Mc Larty, Fast track isn't fast enough, in: The New York Times vom 20. Juli 1999, S. A 15.

18 Vgl. I. M. Destler, Fast track: Options for the process, in: J. A. Schott (Hrsg.) (Anm. 9), S. 41–52.

# Die deutsch-europäische Verhandlungsposition bei der WTO-Handelsrunde

---

## I. Einleitung

---

Ende November 1999 werden sich die mittlerweile 134 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) in Seattle in den USA treffen, um eine neue Handelsrunde zu beschließen, die sogenannte Millennium-Runde. Die politische Initiative für eine neue Handelsrunde kam von der Europäischen Union. Die EU hat für die Verhandlungen vier Ziele vorgegeben: Fortführung der Liberalisierung des Welthandels und insbesondere der Marktöffnung, Stärkung des multilateralen WTO-Systems, Ausbau der entwicklungspolitischen Kapazitäten der WTO, und schließlich soll die WTO bei ihrer Arbeit in größerem Umfang Themen aufgreifen, die von der Bevölkerung als wichtig eingeschätzt werden.

Bislang hat die Europäische Union jedoch keine konkreten Ziele formuliert. Dies gilt auch für die anderen wichtigen Verhandlungspartner in der neuen Handelsrunde, also die USA, Japan, aber auch für die meisten Entwicklungsländer. Es gibt demnach noch keinen detaillierten Verhandlungsauftrag für die Handelsdiplomaten, die Vorstellungen von dem Wunsch- und Machbaren weichen zum Teil noch sehr stark voneinander ab, selbst der Name der neuen Runde und der Zeitplan sind noch nicht beschlossen.

Aber dies ist kein Problem, denn all diese Fragen können in den kommenden Wochen und Monaten geklärt werden. Wichtig ist, daß es eine politische Initiative für eine neue Welthandelsrunde gibt, daß die wichtigen Handelsnationen diese neue Runde unterstützen – und vor allem, daß die Politik der Handelsliberalisierung nunmehr eine breite Unterstützung erfährt, und zwar von den OECD-Staaten, aber auch von einer wachsenden Gruppe von Entwicklungsländern.

---

## II. Die WTO als Ergebnis der Uruguay-Runde

---

Die achte GATT-Runde, die sogenannte Uruguay-Runde, war die längste, schwierigste, aber auch erfolgreichste Welthandelsrunde seit Gründung des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) im Jahre 1947. Die Uruguay-Runde wurde 1986 begonnen und 1994 erfolgreich abgeschlossen. Zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde zählen vor allem: eine durchschnittliche Zollsenkung von 30 Prozent beim Marktzugang für Industriegüter, ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS – General Agreement on Trade in Services), ein Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums, die neuen Subventions- und Antidumping-Kodizes und schließlich die Vereinbarung über den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie die Gründung der Welthandelsorganisation.

Ausgestattet mit weit mehr Kompetenzen als das GATT, sollte die WTO neben Weltbank und Internationalem Währungsfonds in der internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik zur dritten Säule werden. Die Hauptaufgaben der WTO bestehen darin, die Umsetzung der vereinbarten multilateralen Handelsabkommen zu beaufsichtigen, bei Handelsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten als Schlichter einzuschreiten und drittens, sich mit den neuen Herausforderungen im Welthandel zu beschäftigen. Trotz eines erfolgreichen Abschlusses der Uruguay-Runde war bei Gründung der WTO schon klar, daß es in absehbarer Zeit eine neue WTO-Handelsrunde geben müßte<sup>1</sup>.

1 Zum Verlauf und den Ergebnissen der Uruguay-Runde siehe ausführlich: Bernhard May, Die Uruguay-Runde. Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg, Bonn 1994; ders., Die Errichtung der Welthandelsorganisation und das Aufbrechen neuer Streitfragen im Welthandel, in: Wolfgang Wagner u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Internationale Politik 1995/1996, München 1998, S. 57–67.

### III. Verhandlungsposition der EU in der Millennium-Runde

In der Millennium-Runde wird der neue Außenhandelskommissar, Pascal Lamy, für die Europäische Union die Verhandlungen führen. Die Mitgliedstaaten können zwar auf die Kommission einwirken, aber die Kompetenzen für eine gemeinsame Außenhandelspolitik liegen seit 1970 bei der Kommission. Diese Kompetenzen umfaßten immer den Bereich des Warenhandels. Umstritten war jedoch, ob die Kommission auch für den Bereich der Dienstleistungen und für den Bereich des geistigen Eigentums alleine zuständig sei. Es wurde jetzt im Amsterdamer Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, im neuen Artikel 133 (dem alten Artikel 113) ein diesbezüglicher Paragraph eingefügt, so daß die Kommission bei internationalen Verhandlungen nun für den gesamten Außenhandelsbereich zuständig ist.

Aus dieser Situation ergibt sich für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, daß sie über den Brüsseler Entscheidungsprozeß auf die Verhandlungspositionen der Kommission bei der Millennium-Runde Einfluß ausüben müssen, um ihre eigenen Interessen durchsetzen zu können. Es soll deshalb im folgenden die Liste der Bereiche erläutert werden, die in der Millennium-Runde zur Verhandlung anstehen. Dabei soll dann jeweils nach den speziellen Interessen Deutschlands gefragt werden.

Die Millennium-Runde hat schon jetzt einen umfangreichen Verhandlungskatalog. Zum einen werden vier neue Bereiche im Mittelpunkt des Interesses stehen, zum anderen wird sich die Runde ebenfalls mit den bekannten alten Themen der Handelsliberalisierung beschäftigen müssen. Bei den neuen Themenbereichen handelt es sich um: Dienstleistungen, Umwelt- und Sozialstandards, Wettbewerbsregeln und schließlich um die Frage eines Investitionsabkommens<sup>2</sup>. Das Hauptthema dieser neuen Runde wird nicht mehr Handelsliberalisierung sein – also der Abbau von Handelsbarrieren –, sondern der Schwerpunkt der Millennium-Runde wird auf der Frage des verbesserten Marktzugangs liegen. Und dieses Problem betrifft insbesondere den Dienstleistungsbereich.

In der Uruguay-Runde ist es zwar gelungen, im Bereich der Dienstleistungen Transparenz herzu-

stellen, doch dies war nur ein Anfang. In der WTO gibt es bereits das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), doch hinkt das GATS den enormen Fortschritten in der Kommunikationstechnologie im allgemeinen und den Möglichkeiten des elektronischen Dienstleistungshandels im besonderen weit hinterher. Da der Dienstleistungshandel in den vergangenen Jahren rasant gewachsen ist, wird die Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs ein Schwerpunkt in der Millennium-Runde werden. Für Deutschland ist dieser Bereich bei den Verhandlungen noch nicht so wichtig, weil Deutschland immer noch ein klassisches Industriegüter-Exportland ist.

Beim zweiten Bereich, den Umwelt- und Sozialstandards, gibt es seit Jahren eine intensive Diskussion darüber, ob der WTO überhaupt eine verstärkte Verantwortung zur Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards zugewiesen werden sollte oder ob diese Aufgaben nicht besser von speziellen Organisationen zu erledigen seien, also weltweite Sozialstandards als Aufgabe der International Labour Organization (ILO), und für den Bereich der Umweltstandards solle eine neue internationale Organisation gegründet werden<sup>3</sup>. Die Diskussion über den richtigen Weg hält innerhalb Deutschlands, aber auch innerhalb Europas weiter an, so daß erst im Laufe der Verhandlungen sich zeigen muß, welche Gruppen sich durchsetzen werden. Es scheint jedoch festzustehen, daß zumindest bei schwerwiegenden Umweltproblemen sowie gravierenden Verstößen gegen Sozialstandards, wie zum Beispiel im Falle von Kinderarbeit und Zwangsarbeit, die WTO handelsrelevante Instrumente erhalten wird. Bei diesen Fragen geht es meistens nicht um Interessensunterschiede zwischen den beteiligten Ländern, sondern vielmehr um die Sonderinteressen von einzelnen Gruppen in verschiedenen Gesellschaften. Und dies gilt auch für Deutschland. Es wird deshalb interessant sein zu beobachten, welche Gruppen welche Aktivitäten unternehmen werden, um entweder globale Standards durchzusetzen oder die Übertragung der Verantwortung für solche Standards auf die WTO zu verhindern. Zu einem Testfall könnte sich der Textilbereich entwickeln, weil sich in diesem Bereich oftmals eine Kombination von gravierenden Umweltproblemen und fehlenden Arbeitsschutzregeln feststellen läßt wie beim Beispiel Kinderarbeit.

Beim dritten Bereich geht es um die Frage einer internationalen Wettbewerbsordnung. Bei fort-

2 Vgl. Rolf J. Langhammer, *The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog*, Kieler Diskussionsbeiträge 352, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, August 1999.

3 Zu den neuen Herausforderungen vgl. Bernhard May, *Die neuen Herausforderungen für den Freihandel*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Baden-Baden 1995, S. 236–246.

schreitender Globalisierung fehlen für den geschaffenen Weltmarkt die notwendigen Wettbewerbsregeln. Die Europäische Kommission hat sich dafür ausgesprochen, im Rahmen der Millennium-Runde auch die nationalen Wettbewerbspolitiken zu verhandeln. In diesem Bereich dürfte es keinen Unterschied zur deutschen Position geben.

Die Europäische Union will sich für eine anspruchsvolle und umfassende Millennium-Runde einsetzen. Hierzu zählt sie auch den Bereich der Investitionsabkommen. Zwar wurde im Rahmen der Uruguay-Runde das TRIMs-Abkommen (trade-related investment measures) vereinbart, doch dies war nur ein Anfang. Die Bemühungen der OECD-Staaten, ein Multilateral Agreement on Investment (MAI) auszuhandeln, sind gescheitert. Dennoch wird sich die Kommission bei den anstehenden Verhandlungen für ein multilaterales Investitionsabkommen einsetzen. Die Kommission wird dabei von der Bundesregierung und den Wirtschaftsverbänden sicherlich aktiv unterstützt werden.

Bei der zweiten Gruppe von Themen, die im Rahmen der Millennium-Runde verhandelt werden, geht es um die altbekannten und ungelösten Handelsprobleme, also vor allem den Bereich der Landwirtschaft, den Textilbereich, Zollabbau, die Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie die Frage einer weltweiten Handelsliberalisierung, also konkret die Frage neuer WTO-Mitglieder.

In all diesen Bereichen hat die Kommission noch keine detaillierten Vorschläge gemacht, sondern sich insgesamt für eine umfassende und anspruchsvolle Runde ausgesprochen. In den verschiedenen Fachbereichen laufen die Vorbereitungen auf nationaler und europäischer Ebene. Dies ist sicherlich der richtige Weg, denn schließlich wird auch im Rahmen der Millennium-Runde auf dem Verhandlungswege ein Kompromiß ausgearbeitet werden müssen. Die Verhandlungspartner sind deshalb gut beraten, den Weg vorzugeben und das Ziel zu definieren, ohne jede Tagesetappe im Vorhinein festlegen zu wollen.

Natürlich hilft es der Kommission auch, mit solch einer breiten und dementsprechend vagen Verhandlungsposition für die Millennium-Runde die vorhandenen Interessenunterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten in eine gemeinsame Verhandlungsposition zu integrieren. Allerdings läßt sich feststellen, daß die Unterschiede innerhalb der EU nicht mehr so groß sind wie früher. Die sich stärker für eine Liberalisierung des Welthandels einsetzenden „nördlichen“ EU-Staaten haben Unterstützung erhalten, und dies ist sicherlich auch im

Interesse Deutschlands. Allerdings wird sich bei den einzelnen Bereichen erst noch während der Verhandlungen zeigen müssen, ob tatsächlich diese zur Zeit vorhandene allgemeine Unterstützung der Verhandlungsposition der EU auch dann noch anhalten wird, wenn in den Verhandlungen konkrete Zugeständnisse in umstrittenen Bereichen gemacht werden müssen, um im Sinne einer umfassenden Verhandlungsrunde ein Gesamtpaket erfolgreich verabschieden zu können. Dies wird nicht nur von den konkreten Kompromissen und auch nicht von der jeweiligen Position einzelner Regierungen abhängen, sondern vor allem auch davon, wie sich die betroffenen Interessengruppen engagieren werden. Es geht deshalb bei der Millennium-Runde nicht nur um die Substanz einer weiteren Liberalisierung, sondern vor allem auch um den sehr komplexen und vielschichtigen Entscheidungsprozeß, der erst noch erfolgreich durchlaufen werden muß.

---

#### IV. Interessengruppen: die Lehren aus der Uruguay-Runde

---

Jede Handelsrunde kennt die doppelte Problematik: Einerseits müssen substantielle Verbesserungen erreicht werden, und andererseits müssen sich die Handelsdiplomaten jedoch darum bemühen, für die Ergebnisse der Verhandlungen in den heimischen Parlamenten Mehrheiten zu bekommen. Die Bemühungen zur Liberalisierung des Welthandels beruhen auf der Theorie des wohlstandsfördernden Freihandels. Dies war von Anfang an die Handelsphilosophie des GATT, die von der Prämisse der wachstumspolitischen Überlegenheit eines liberalen Welthandels ausgeht.

Welthandel ist jedoch weder ein „Nullsummenspiel“, noch kann es eine Ausweitung des Welthandels zum „Null-Tarif“ geben. Während einerseits die Vorteile aus einer Handelsausweitung für einige Staaten nicht zu Nachteilen für andere führen müssen, sondern vielmehr die Beteiligung am Welthandel für alle Staaten Vorteile bringt, kann andererseits der durch die Ausweitung des Welthandels verursachte strukturelle Anpassungsprozeß mit ökonomischen, sozialen und politischen Belastungen verbunden sein, die von den betroffenen Staaten nicht freiwillig akzeptiert werden.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Ausweitung des freien Welthandels werden Regierungen stets auf erhebliche politische Widerstände aufgrund der ökonomischen und sozialen Auswirkun-

gen der notwendigen Strukturreformen stoßen. Angesichts geringer Wachstumsraten und hoher Arbeitslosigkeit in vielen Industrie- und Entwicklungsländern werden sich nicht nur die betroffenen Wirtschaftsbereiche gegen einen schnellen Abbau der bislang gewährten Schutzmaßnahmen wehren, sondern der politische Druck von seiten jener Interessengruppen wird anhalten, die aufgrund des Abbaus von Handelsbarrieren die bislang gewährten Vorteile verlieren werden.

In dieser Hinsicht werden die folgenden Bereiche auch in der Millennium-Runde die „hot issues“ bleiben: der Agrarbereich mit Sonderkonflikten wie Hormonfleisch, der Textilbereich, Umweltfragen mit dem Konflikt des „Ökodumping“, Sozialstandards mit dem schwierigen Konflikt des „Sozialdumping“ und den Sonderkonflikten zur Kinderarbeit und Zwangsarbeit, der Dienstleistungsbereich, aber auch Wettbewerbsregeln, Investitionen und das Problem der neuen Marktzugangsbeschränkungen.

Bei all diesen Fragen gibt es eine allgemeine Position der Europäischen Kommission und der Bundesregierung. Aber wie die Verhandlungen dann verlaufen werden und welches Ergebnis am Ende der Millennium-Runde möglich sein wird, dies läßt sich jetzt noch nicht absehen, denn dieses Ergebnis wird wesentlich von der Dynamik der Verhandlungen und den Aktivitäten der Interessengruppen beeinflusst. Hierfür ist der Agrarbereich in der Uruguay-Runde ein gutes Beispiel. Die Uruguay-Runde ist mehrmals am Agrarkonflikt fast gescheitert. Massiver politischer Druck von seiten der amerikanischen Regierung hat am Ende einen Kompromiß im Agrarkonflikt zwischen der EU und den USA erzwungen und damit einen erfolgreichen Abschluß der Handelsrunde ermöglicht.

Diese Situation könnte sich in der Millennium-Runde wiederholen. Bei der Liberalisierung des Agrarhandels ging es stets um drei Aspekte: Öffnung der Agrarmärkte, Abbau der heimischen Unterstützung für die Landwirtschaft und eine Reduzierung der Exportförderung im Agrarbereich. Im Unterschied zur Uruguay-Runde gibt es jetzt für die Europäische Union jedoch eine neue Situation, da ein Teil der Landwirtschaft der EU nun international wettbewerbsfähig ist. Von der Europäischen Union wird in der Millennium-Runde erwartet, daß sie in allen drei Bereichen konkrete Vorschläge macht, wie der bestehende Schutz für die Landwirtschaft weiter abgebaut werden soll – und es wird erwartet, daß sich der Handelskommissar aktiv darum bemüht, einen Kompromiß auszuarbeiten und nicht abzuwarten,

bis wachsender politischer Druck von außen die Europäische Union zum Handeln zwingt. Das passive Festhalten an den bestehenden Beschränkungen im Agrarbereich hilft nur einer kleinen Gruppe von Landwirten, die allerdings in einigen Mitgliedstaaten ein beachtliches politisches Gewicht besitzt; gleichzeitig schaden die derzeitigen Regelungen jenen Landwirten, die mittlerweile international wettbewerbsfähig sind<sup>4</sup>.

Die Europäische Union scheint jedoch dem Modell der Uruguay-Runde folgen zu wollen. So haben die Agrarminister der EU bei einem Treffen Mitte September 1999 eine Positionsbestimmung für den Landwirtschaftsteil der Millennium-Runde verabschiedet, die festlegt, daß an den Grundzügen der EU-Landwirtschaftspolitik festgehalten werden soll, und es sollen insbesondere auch nicht-kommerzielle Aspekte bei den Verhandlungen mit einbezogen werden wie z.B. gesundheitliche Bedenken gegenüber manchen Agrarprodukten<sup>5</sup>. Hierbei geht es dann vor allem um den Konflikt mit den USA über die Öffnung des EU-Marktes für hormonbehandeltes Rindfleisch oder um genveränderte Organismen. Durch eine Änderung der WTO-Regeln möchten die EU-Agrarminister eine bessere Basis für einschlägige Genehmigungs- und Kennzeichnungsverfahren schaffen<sup>6</sup>.

Wer wird diese Vorgabe der Agrarminister für die Verhandlungen unterstützen? Wer sollte darauf einwirken, daß diese Vorgaben geändert werden? Es ist immer wieder die alte Problematik: Diejenigen Gruppen, die mit Verlusten rechnen müssen, weil der Abbau von Handelsbarrieren ihre bisherigen Vorteile aufgrund dieser Beschränkungen verkleinert oder weg, werden sich naturgemäß aktiv dafür einsetzen, daß der bestehende Schutz beibehalten wird. Die Agrarlobby ist hierfür ein gutes Beispiel. Auf der anderen Seite verhalten sich diejenigen Gruppen in der Gesellschaft aus verschie-

4 Hierfür sind die neuerlichen Protestaktionen von französischen Landwirten Anfang September 1999 ein gutes Beispiel. Vgl. (Gy), Vom Einzelhandel zur Welthandelsrunde. Erhöhter Druck aus der französischen Landwirtschaft, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7. September 1999.

5 Zum Treffen der Agrarminister vgl. (Ht), Die EU schießt sich auf die WTO-Runde ein. Erster Positionsbezug der Agrarminister, in: Neue Zürcher Zeitung vom 15. September 1999.

6 Auch in den USA formiert sich der Widerstand gegen gentechnisch veränderte Lebensmittel. So hat der Biotechnologie-Aktivist Jeremy Rifkin zusammen mit einem Verband amerikanischer Kleinfarmer und Landwirten aus Lateinamerika, Asien, Europa und Nordamerika eine sogenannte Anti-Gentech-Koalition gegründet, die gegen Genteureide-Konzerne aktiv vorgehen will. Vgl. Harald Schwarz, Klage gegen Gengetreide-Konzerne: Eine gefährliche Saat, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. September 1999.

denen Gründen oftmals passiv, die die Vorteile einer Liberalisierung genießen werden. Und in vielen Bereichen hätte die Mehrheit der Bevölkerung als Konsumenten die Vorteile.

Bislang haben sich nur wenige Interessengruppen dezidiert zur Millennium-Runde geäußert und schon gar nicht medienwirksame Aktivitäten unternommen, um auf die Verhandlungspositionen der Regierungen einzuwirken. Die interessante Frage wird deshalb in den kommenden Jahren sein, welche Interessengruppen eine Fortsetzung der Liberalisierungsbemühungen effektiv verhindern oder aber kreativ und aktiv vorantreiben werden. Dies betrifft vor allem auch die wachsende Zahl von Nichtregierungsorganisationen, die zum Teil gut organisiert sind und eine konkrete Vorstellung davon haben, was sie erreichen möchten – und die ihre Mitglieder auch mobilisieren können, mit zum Teil medienwirksamen Aktionen die öffentliche Diskussion zu beeinflussen<sup>7</sup>. Und die Medien werden selber einen Konfliktbereich der neuen Handelsrunde darstellen. Die EU und die USA konnten sich schon in der Uruguay-Runde im audiovisuellen Bereich nicht einigen. Stellungnahmen der französischen Regierung sowie wichtiger deutscher Medienvertreter lassen erwarten, daß die Liberalisierung des Fernseh- und Filmbereichs auch in der neuen WTO-Runde einen grundlegenden Konflikt vor allem mit der amerikanischen Regierung darstellen wird<sup>8</sup>.

---

## V. Ausblick: Ein Erfolg der Millennium-Runde muß erarbeitet werden

---

Die WTO-Mitglieder werden Ende November die Millennium-Runde beschließen. Dann werden auch erste Vereinbarungen getroffen im Hinblick auf Inhalt, Vorgehensweise und Zeitplan der Handelsrunde. Die Europäische Union hat sich für eine anspruchsvolle und umfassende WTO-Runde ausgesprochen. Die Verhandlungsposition der Europäischen Union wird wohl erst Ende Oktober

7 Vgl. als Beispiel: (pfi). Für eine „nachhaltigere“ Handelspolitik. Schweizer NGO verlangen von der WTO eine Denkpause, in: Neue Zürcher Zeitung vom 13. August 1999.

8 Vgl. hierzu den Beitrag des Intendanten des WDR: Fritz Pleitgen, Spurensicherung am Tatort Electronic Commerce. Die Idee der kulturellen Nachhaltigkeit ist kein Plädoyer für den Ausstieg aus dem Konkurrenzkampf. Zur Konferenz der Welthandelsorganisation WTO in Seattle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. September 1999.

vom Außenministerrat festgelegt werden<sup>9</sup>. Die Situation ist bei den anderen großen WTO-Mitgliedsländern ähnlich: Es gibt eine grundsätzlich positive Einstellung zur Millennium-Runde, aber die konkreten Verhandlungsangebote fehlen noch.

Die zum Teil noch schwierigere Frage ist, ob die USA und die Europäische Union sich auf eine gemeinsame Führung in der Millennium-Runde verständigen können. Denn die Erfahrung aus früheren Handelsrunden zeigt, daß ein erfolgreicher Abschluß nur möglich war, wenn Brüssel und Washington zusammengearbeitet und eine Lösung vorbereitet haben. Beim Beginn der Millennium-Runde haben die EU und die USA jedoch unterschiedliche Vorstellungen über die Reichweite der Verhandlungen, über die Laufzeit sowie darüber, welches die wichtigen Bereiche der Verhandlungen sein sollen. Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß es zunehmende Schwierigkeiten in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen gibt. Manche Beobachter meinen sogar, daß „die wirtschaftlichen Spannungen am Horizont dieser Beziehungen bedrohlicher denn je“ seien<sup>10</sup>. Die Millennium-Runde wird also mit großer Zustimmung durch die wichtigen WTO-Staaten beginnen, doch damit ist noch kein erfolgreicher Abschluß gesichert.

Es wird auch in der neuen WTO-Handelsrunde in den kommenden Jahren darauf ankommen, einen für die beteiligten Staaten akzeptablen Kompromiß zwischen dem ökonomisch Sinnvollen und dem politisch Machbaren auszuarbeiten. Diese doppelte Problematik hat die Uruguay-Runde mehrmals fast scheitern lassen. In einer dieser Krisenphasen der Uruguay-Runde hat Jagdish Bhagwati damals prägnant formuliert: „Ökonomen denken an die Vorteile für alle beteiligten Staaten aus verbesserten Handelsbeziehungen, während Handelsdiplomaten an die gemeinsamen Schwierigkeiten aller beteiligten Regierungen bei der Umsetzung von Handelszugeständnissen denken.“<sup>11</sup> Ein Erfolg der neuen WTO-Handelsrunde wird davon abhängen, wie die beteiligten Regierungen diese doppelte Problematik im Rahmen der Verhandlungen berücksichtigen werden, um konkrete und akzeptable Kompromisse auszuhandeln.

9 Die vorläufige Fassung des Konzepts der EU für die WTO-Handelsrunde kann von der website der EU-Kommission heruntergeladen werden (<http://www.europa.eu.int/comm/dg01/0807/nrde.pdf>).

10 Bruce Stokes, Transatlantischer Handel in Gefahr. Belastungen durch neue Technologien, in: Internationale Politik, 54 (1999) 9, S. 72.

11 Jagdish Bhagwati, Jumpstarting GATT, in: Foreign Policy, Sommer 1991, S. 105–118, hier: S. 111.

## Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde

### I. Die Entwicklungsländer und die multilaterale Handelsordnung

Die Entwicklungsländer zögern noch, sich auf eine neue Handelsrunde einzulassen. Sie möchten lieber die in der Uruguay-Runde zugesagten Marktöffnungen der Industrieländer realisiert sehen und beanspruchen für ihre eigenen Anpassungen an die neuen Abkommen mehr Zeit sowie mehr Unterstützung durch die Industrieländer. Einigen Entwicklungsländern ist schon die Uruguay-Runde zu weit gegangen. Sie möchten die vorgesehene Überprüfung einiger Abkommen der Runde zu einer mehr oder weniger weitgehenden Korrektur nutzen.

Viele Entwicklungsländer haben auch noch nicht den mit der Uruguay-Runde eingeleiteten Rollenwechsel von „Trittbrettfahrern“ im GATT zu „zahlenden Passagieren“ in der Welthandelsorganisation (WTO) akzeptiert. Anstatt die Chancen der vollwertigen WTO-Mitgliedschaft mit allen Rechten und Pflichten zu nutzen, halten sie lieber an der alten Forderung nach spezieller und besonders günstiger Behandlung ihrer Exporte durch die Industrieländer ohne Gegenleistungen fest. Diese Sonderrolle der Entwicklungsländer war im GATT mit der Aufnahme von Teil IV 1965 und der *Enabling Clause* 1979 verankert worden. Damit ließ sich die Einführung von Zollpräferenzen für Importe aus Entwicklungsländern ab den siebziger Jahren rechtfertigen, die einen Verstoß gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz des GATT bedeuten.

Die Zollpräferenzen haben sich jedoch als von begrenztem Wert erwiesen. Da es sich um ein einseitiges Zugeständnis der Industrieländer handelt, haben die begünstigten Länder nur einen moralischen, aber keinen rechtlichen Anspruch auf Präferenzbehandlung ihrer Exporte. Die Industrieländer fühlen sich frei, die Gewährung von Zollpräferenzen an Bedingungen zu knüpfen, wie z. B. politisches Wohlverhalten der begünstigten Länder (USA), Höchstmengen für Präferenzgewährung bei „sensiblen“ Produkten, bei denen der Anstieg der Importe aus Entwicklungsländern ein-

heimische Produzenten in Bedrängnis bringen könnte, und seit neuestem umwelt- und sozialpolitische Kriterien (EG).

Außerdem nimmt die Bedeutung von Zollpräferenzen zwangsläufig in dem Maße ab, wie die generellen Zölle als Folge der Zolllenkungen vergangener und zukünftiger multilateraler Handelsrunden gegen Null tendieren.

Neben den Zollpräferenzen profitierten die Entwicklungsländer als GATT-Vertragsparteien dank der Meistbegünstigung von allen Zolllenkungen der OECD-Länder untereinander, ohne eigene Gegenleistungen in Form von Marktöffnungen anbieten zu müssen. Allerdings haben die Industrieländer bei ihren Handelsverhandlungen keine Rücksicht auf die spezifischen Exportinteressen der Entwicklungsländer genommen. Daraus resultieren bis heute die immer wieder kritisierten Zollstrukturen, die mit besonders hohen Zollsätzen die Exporte der Entwicklungsländer generell und mit Zolleskalation – mit dem Verarbeitungsgrad ansteigende Zollsätze – speziell den Export weiterverarbeiteter Produkte behindern.

Vor allem die fortgeschritteneren Entwicklungsländer sahen in den achtziger Jahren ein, daß ihnen von den Industrieländern auf dem Feld der Handelspolitik nichts „geschenkt“ würde. Wenn sie weitergehende Handelsöffnungen erreichen und protektionistischen Rückschlägen bei den für sie relevanten Exportprodukten entgegentreten wollten, mußten sie sich auf das merkantilistische Tauschgeschäft im GATT einlassen, bei dem mit Zolllenkungen reziproke Zollkonzessionen von den Handelspartnern „erkauft“ werden. Diese Strategie haben Entwicklungsländer erstmals während der Uruguay-Runde verfolgt. Eigene Handelsliberalisierungen anzubieten fiel ihnen Ende der achtziger Jahre allerdings leichter als in der Vergangenheit, nachdem viele Regierungen den Paradigmenwechsel in der entwicklungspolitischen Strategiedebatte von der Importsubstitutionsstrategie zum *Washington Consensus*, der eine wettbewerbsorientierte Strategie weltwirtschaftlicher Öffnung und Exportdiversifizierung empfiehlt, nachvollzogen hatten.

Damit erschien die Öffnung der eigenen Märkte in einem doppelt positiven Licht: Nicht nur konnten so erstmals Handelszugeständnisse der Industrieländer mit eigenen Handelsöffnungen „erkauft“ werden, sondern diese erschienen auch im nationalen Interesse: Importwettbewerb zwingt auch ein Entwicklungsland dazu, sich entsprechend seinen komparativen Vorteilen zu spezialisieren, und treibt die einheimischen Produzenten auf ein höheres Effizienz- und Qualitätsniveau, das wiederum Voraussetzung für erfolgreiche Exportdiversifizierung ist.

Angesichts der leidvollen und enttäuschenden Erfahrungen mit zu groben marktwirtschaftlichen Strukturanpassungs- und Liberalisierungsprogrammen in Ländern, deren politische und institutionelle Rahmenbedingungen noch gar nicht darauf vorbereitet waren, das anspruchsvolle Reformprogramm umzusetzen, das mit einer Strategie aktiver Integration in die Weltwirtschaft verbunden ist, schwingt das Pendel nach dem Vollausschlag von der Importsubstitutionsstrategie zum *Washington Consensus* wieder etwas zurück. Eine realistischere Einschätzung gewinnt an Boden, wonach die Öffnung eines Entwicklungslandes zum weltwirtschaftlichen Wettbewerb wohl eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ist<sup>1</sup>.

Vor allem die ostasiatischen Länder haben vorgeführt, daß es der Ergänzung stabiler und investitionsfreundlicher makroökonomischer Rahmenbedingungen durch aktive Investitions- und Exportförderung bedarf, um einen Platz auf hochkompetitiven Weltmärkten für Industriegüter zu erobern. Außerdem bedarf es offenbar auch eines effektiven politischen Institutionengefüges, das die divergierenden gesellschaftlichen Interessen zu einem Konsensus über die richtige Strategie zusammenführt und benachteiligten Gruppen Unterstützung für die erforderlichen Anpassungen gewährt<sup>2</sup>. In Ländern, in denen diese Voraussetzungen fehlen, sind die Aussichten für eine erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft nicht günstig und die Risiken, daß weltwirtschaftliche Turbulenzen nach innen durchschlagen und den ohnehin niedrigen Lebensstandard und den sozialen Zusammenhalt gefährden, hoch. Dadurch wird das Plädoyer für eine Integrationsstrategie nicht widerlegt, aber diese Erfahrungen sprechen für

mehr Realismus in bezug auf die dem jeweiligen Entwicklungsstand eines Landes angemessene Entwicklungsstrategie<sup>3</sup>.

---

## II. Das Interesse der Entwicklungsländer an der Millennium-Runde

---

Die Entwicklungsländer wären schlecht beraten, wenn sie mit ihrer kompakten Majorität unter den WTO-Mitgliedern (80 Prozent) eine neue Runde blockierten oder sich abseits hielten. Sie könnten es auch nicht verhindern, daß die OECD-Länder die für sie wichtigen Themen untereinander verhandeln, ohne auf die spezifischen Interessen der Entwicklungsländer Rücksicht zu nehmen. Daher sollten die Entwicklungsländer ihre Interessen in bezug auf eine neue Handelsrunde klar definieren und bei der Festlegung der Agenda darauf achten, daß die für sie wichtigen Themen berücksichtigt werden. Folgende Ziele sollten die Entwicklungsländer in einer neuen WTO-Runde verfolgen:

- Weitere Handelsliberalisierungen durch die Industrieländer als Gegenleistung für die Bereitschaft der Entwicklungsländer, an der Runde mitzuwirken und neue Verpflichtungen einzugehen. Dabei wären überproportionale Senkungen der Spitzenzölle und Abbau der Zolleskalation bei den typischen Entwicklungsländerexporten – Agrargüter, Fischereierzeugnisse, Textilien, Bekleidung, Lederwaren – vordringlich. Ferner Beschleunigung des Abbaus mengenmäßiger Beschränkungen für Textil- und Bekleidungsexporte durch die Industrieländer, ohne daß versteckte neue Handelshemmnisse eingeführt werden.

- Abbau wettbewerbsverzerrender Subventionen der Industrieländer vor allem für Agrarexporte.

- Disziplinierung der Handhabung von Antidumping-Maßnahmen als protektionistisches Instrument.

- Besondere Handelserleichterungen für die am wenigsten entwickelten Länder, völlige Zollfreiheit und Marktöffnung für ihre Exporte.

- Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur der neuen Abkommen, deren Anforderungen an die Entwicklungsländer erst allmählich erkennbar werden, also vor allem des Abkommens über han-

1 Vgl. D. Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D. C. – Baltimore 1999; vgl. auch Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt*, Washington, D. C. 1997.

2 Vgl. D. Rodrik, ebd.

3 Vgl. J. Wiemann, *Rahmenbedingungen und Anforderungen an Handelsförderung in Entwicklungsländern. Die Perspektiven nach dem Abschluß der Uruguay-Runde*, Berlin 1996.

delsrelevante Aspekte geistigen Eigentums (*Trade-related intellectual property rights – TRIPs*)<sup>4</sup>.

Schließlich muß es auch darum gehen, die aktive Beteiligung der Entwicklungsländer am gesamten WTO-Prozeß zu verbessern. Viele, vor allem kleinere und ärmere Entwicklungsländer, stehen vor dem ganz praktischen Problem, daß ihre Vertretungen in Genf kaum in der Lage sind, dem komplexen Verhandlungsprozeß mit seiner Vielzahl sehr unterschiedlicher Themen und Interessen auch nur zu folgen, geschweige denn, ihn in ihrem Sinne zu beeinflussen<sup>5</sup>. Auch für eine erfolgversprechende Inanspruchnahme des neuen Streitschlichtungsmechanismus der WTO bedürfen vor allem kleinere Entwicklungsländer der handelspolitischen und juristischen Beratung. Hier liegt eine wichtige Aufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit.

---

### III. Interesse der Entwicklungsländer an einzelnen Themen der neuen WTO

---

#### 1. Agrarhandel

In der Uruguay-Runde wurde zum ersten Mal der Versuch unternommen, den Weltagrarhandel den generellen Spielregeln des GATT zu unterwerfen. Das Abkommen über Landwirtschaft sieht Verbesserungen und Regelbindung in drei Bereichen vor: Importliberalisierung, Abbau der subventionierten Exporte und Reduzierung der internen Stützung der landwirtschaftlichen Produktion. Der Marktzugang für Agrarimporte soll dadurch verbessert und transparenter werden, daß alle bisherigen nichttarifären Grenzschutzmaßnahmen in Zollsätze umgewandelt werden (Tarifizierung). In einigen Fällen entstehen dadurch allerdings sehr hohe Zollsätze, die dann wieder nach einem vereinbarten Zeitplan abgesenkt werden sollen. Auch die teilweise exzessiven Exportsubventionen für Agrarprodukte sollen zurückgeführt werden.

Am schwierigsten gestaltet sich die Verringerung der internen Stützungen für die landwirtschaftliche Produktion, von denen ebenfalls handelsverzerrende Wirkungen ausgehen. Um die Verpflichtungen einigermaßen vergleichbar zu machen, müssen die verschiedenen Formen interner Stützungen

erst einmal gleichnamig gemacht werden, indem sie in eine aggregierte Maßzahl für Stützung (*Aggregate Measurement of Support – AMS*) umgerechnet werden, die dann schrittweise wieder abgesenkt werden.

Angesichts der involvierten massiven Agrarinteressen wird die Liberalisierung des Weltagrarhandels nur langsam erfolgen. Das bedeutet, daß sich die erwarteten positiven Auswirkungen für agrar-exportierende Entwicklungsländer, aber auch die möglichen negativen Folgen für Nahrungsmittelimportländer nur sehr langsam zeigen werden. Andere Weltmarkteinflüsse können die von einer Liberalisierung der Agrarpolitiken ausgelösten Wirkungen überlagern.

Ein Problem von besonderer Brisanz für Entwicklungsländer, die Agrarprodukte, insbesondere Nahrungsmittel, in die OECD-Länder exportieren, sind die zunehmend anspruchsvollen Qualitätsanforderungen, die von den durch diverse Nahrungsmittelskandale alarmierten Konsumenten gestellt werden. Regierungen kommen diesen Wünschen entgegen, indem sie immer striktere Qualitätsstandards einführen und gegenüber den Lieferländern durchsetzen. Die geforderten Maßnahmen und Kontrollen übersteigen nicht selten die technischen und administrativen Kapazitäten der Entwicklungsländer. Zwar wird ihnen im neuen Abkommen über sanitäre und phytosanitäre (SPS) Maßnahmen technische Hilfe zugesagt, damit sie die Standards der Importländer einhalten können, doch liegt es bisher im Ermessen der einzelnen Geberländer, inwieweit sie diese Zusage einlösen.

Die Frage nach Umsetzung und gegebenenfalls Anpassung des Agrarabkommens der Uruguay-Runde wird eines der Kernthemen der neuen WTO-Runde sein. Angesichts der Komplexität der Materie und der Unterschiedlichkeit der natürlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der angestrebten Reformen in allen beteiligten Ländern muß jedes einzelne Entwicklungsland in der Lage sein, seine jeweiligen Interessen zu erkennen und im Verhandlungsprozeß sowie bei Streitschlichtungsverfahren angemessen zu vertreten. Dafür Unterstützung zu gewähren kann eine Aufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit werden<sup>6</sup>. Außerdem muß Kohärenz der EU-Politiken mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer eingefordert werden, was bedeutet, daß andere Politiken der EU den

---

4 Vgl. UNCTAD, Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD X, TD/380, Genf, 29. Juli 1999, S. 34 (von der Webseite der UNCTAD abrufbar: [www.UNCTAD.org](http://www.UNCTAD.org)).

5 Vgl. C. Michalopoulos, The Developing Countries in the WTO, in: *World Economy*, 22 (1999) 3, S. 117–143.

6 Vgl. B. Gerhardus, WTO 2 – Eine Aufgabe für die deutsche Bundesregierung?, in: *Entwicklung + ländlicher Raum*, 33 (1999) 3, S. 26 ff.

Zielen der Entwicklungszusammenarbeit nicht zuwiderlaufen sollen. Dies ist besonders wichtig im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, deren Auswirkungen in Form von Marktzugangsbeschränkungen, subventionierten Überschußexporten und neuen sanitären und pflanzen-sanitären Maßnahmen und Standards von größter Bedeutung für Entwicklungsländer sind.

## 2. Textilien und Bekleidung

Mit dem Baumwolltextilabkommen der sechziger Jahre, dem 1974 geschlossenen Multifaserabkommen (MFA) und der Vielzahl bilateraler Selbstbeschränkungsabkommen zur Regulierung der Textil- und Bekleidungsimporte aus Entwicklungsländern waren für einen weiteren Sektor die Grundprinzipien des GATT (Meistbegünstigung, Nichtdiskriminierung und Verzicht auf mengenmäßige Beschränkungen) außer Kraft gesetzt worden. Obendrein war die Praxis der Beschränkung von Textil- und Bekleidungsimporten aus Entwicklungsländern während der Rezession der siebziger Jahre sogar noch restriktiver, als es nach dem MFA eigentlich zulässig gewesen wäre. Dies war und ist noch immer eine schwere Hypothek für die Glaubwürdigkeit der multilateralen Handelsordnung. Entwicklungsländer haben recht, wenn sie auf die eklatante Asymmetrie zwischen dem jahrzehntelangen Hinauszögern der Markttöffnung für eine einzige Produktgruppe durch die Industrieländer und der von Entwicklungsländern im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme abverlangten umfassenden Markttöffnung in viel kürzeren Zeiträumen hinweisen.

Das Abkommen über Textilien und Bekleidung der Uruguay-Runde sieht vor, daß das MFA in einem Zeitraum von zehn Jahren endgültig auslaufen soll und daß die mengenmäßigen Beschränkungen in vorher festgelegten Schritten abgebaut werden sollen. Allerdings ist die versprochene Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels noch nicht eingetreten<sup>7</sup>. Die Umsetzung des Abkommens sieht bisher so aus, daß zuerst die am wenigsten sensiblen Produktgruppen von mengenmäßigen Beschränkungen befreit wurden, während die endgültige Aufhebung der noch bestehenden mengenmäßigen Beschränkungen für die sensibelsten Produktkategorien bis ganz an das Ende der zehnjährigen Anpassungsfrist hinausgeschoben wird.

7 Vgl. WTO, Report on the Implementation of the Agreement on Textiles and Clothing, Textiles Monitoring Body, G/L179, Genf 1997.

Trotzdem ist die Kritik der Entwicklungsländer an der schleppenden Einlösung des Liberalisierungsversprechens durch die Industrieländer auffallend moderat. Dies liegt vor allem daran, daß viele Entwicklungsländer selbst von der Regulierung des Welttextilhandels profitieren oder zu profitieren glauben. Gerade kleineren Exportländern und Ländern, die weniger wettbewerbsfähig sind, eröffnen die Quoten einen, wenn auch begrenzten, so doch gesicherten Zugang zu den Industrieländermärkten. Etablierte Produzenten können außerdem eine Quotenrente abschöpfen, indem sie die Preise im Rahmen der Quoten höher setzen, als dies bei völlig freiem Wettbewerb möglich wäre. Die kleineren und weniger leistungsfähigen Lieferländer befürchten, bei völliger Liberalisierung des Welttextilhandels von den großen Textilländern China, Indien, Pakistan und Bangladesh verdrängt zu werden.

## 3. Handel und Wettbewerbspolitik

Mit zunehmender Internationalisierung der Märkte und zunehmender Regelbindung der Handelspolitik und der handelsrelevanten Politiken der WTO-Mitgliedstaaten gewinnen wettbewerbsbeschränkende Praktiken privater Unternehmen im Vergleich zu handels- (und damit wettbewerbs-) beschränkenden Eingriffen von Regierungen an Bedeutung. Daher muß nach Verbesserungen der Effektivität von Wettbewerbspolitik durch internationale Zusammenarbeit gesucht werden<sup>8</sup>.

Die Entwicklungsländer hatten das Thema restriktiver Geschäftspraktiken schon seit langem wieder auf die internationale Agenda setzen wollen. Ohne Unterstützung durch eine multilaterale Wettbewerbspolitik sehen sich vor allem kleinere Länder den Pressionen multinationaler Unternehmen ausgeliefert. Als Gegenwehr greifen sie zu Auflagen für ausländische Direktinvestitionen, die ihnen aber mit dem neuen TRIMs-Abkommen (*trade-related investment measures*) der Uruguay-Runde entwunden werden. Um so dringlicher erscheint es, nach effektiveren Formen internationaler Wettbewerbspolitik zu suchen, um „Waffengleichheit“ zwischen multinationalen Unternehmen auf der einen und Regierungen auf der anderen Seite herzustellen.

8 Das Problem restriktiver Geschäftspraktiken, d. h. von Wettbewerbsverstößen durch private Unternehmen, hatte schon auf der Agenda der ursprünglich als dritte Säule der Nachkriegswirtschaftsordnung vorgesehenen Internationalen Handelsorganisation (ITO) gestanden, tauchte dann aber auf der engeren Agenda des anstelle der ITO gegründeten GATT nicht mehr auf. Mit der Aufnahme des Themas „Welthandel und Wettbewerbspolitik“ knüpft die WTO wieder an das ursprüngliche ITO-Konzept an.

Die EU spricht sich für die Aufnahme von Verhandlungen über bindende Prinzipien und Regeln für Wettbewerbsrecht und -politik der WTO-Mitglieder aus. Sie weist in ihrem Vorschlag für die Vorbereitung der WTO-Ministerkonferenz Ende 1999 in Seattle auch speziell auf das Interesse der Entwicklungsländer an einem verbesserten internationalen Rahmen für Zusammenarbeit in der Wettbewerbspolitik hin und spricht die Notwendigkeit technischer Unterstützung der Entwicklungsländer zur Verbesserung ihrer administrativen Kapazität zur effektiven Durchsetzung wettbewerbspolitischer Maßnahmen an<sup>9</sup>. Hier eröffnet sich für die Entwicklungsländer die Möglichkeit, bei einem wichtigen neuen WTO-Thema mit den Industrieländern an einem Strang zu ziehen und damit ihre Bereitschaft und Fähigkeit unter Beweis zu stellen, konstruktiv an der Fortentwicklung der multilateralen Weltwirtschaftsordnung mitzuarbeiten<sup>10</sup>.

#### 4. Handel und Investitionen

Entwicklungsländer zeigen ein zunehmendes Interesse an ausländischen Investitionen zur Beschleunigung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung. Die meisten Entwicklungsländer wenden ein differenziertes Instrumentarium an, um die potentiellen Beiträge ausländischer Investitionsprojekte für die nationale wirtschaftliche Entwicklung zu mobilisieren. Die Investoren hingegen sind an möglichst transparenten Rahmenbedingungen und geringen Einschränkungen für ihre ausländischen Projekte interessiert. Daher nimmt die Zahl bilateraler Investitionsschutzverträge in den neunziger Jahren sprunghaft zu, wobei auch immer mehr Entwicklungsländer untereinander und mit Transformationsländern bilaterale Investitionsabkommen schließen.

Auf der multilateralen Ebene ist ein erster Schritt mit dem Abkommen der Uruguay-Runde zur Vermeidung von Handelsauflagen für Direktinvestitionen (TRIMs) getan worden. Es bekräftigt allerdings nur, daß Auflagen für ausländische Investitionen nicht gegen die GATT-Artikel III (Inländerbehandlung) und XI (Abschaffung mengenmäßiger Beschränkungen) verstoßen dürfen.

9 Vgl. European Communities, EC Approach to Trade and Competition. Communication from the European Communities, in: WTO/General Council, Preparations for the 1999 Ministerial Conference, WT/GC/W/191, 2 June 1999 (über die WTO-Website abrufbar: www.wto.org).

10 Der bisher für das GATT gebräuchliche Begriff „Welt-handelsordnung“ erscheint mit der Erweiterung der WTO-Agenda um neue Themen wie „Investitionen“, „geistiges Eigentum“ und „Wettbewerb“ immer weniger passend.

Von dem Verbot von TRIMs sind vor allem Mindestauflagen für die Verwendung einheimischer Vorleistungen (*local content requirements*) betroffen, die in Entwicklungsländern insbesondere beim Aufbau z. B. einer integrierten Automobilindustrie mit einheimischen Zulieferern eine Rolle gespielt haben. Nicht betroffen sind Mindestexportauflagen, wie sie für die Einrichtung von Exportfreizonen unabdingbar sind. Kritiker der neuen Abkommen der Uruguay-Runde werten die Einschränkungen bei den Investitionsauflagen als schweres Handicap für nachrückende Spätentwickler, die in Zukunft nicht mehr in der Lage wären, ähnliche Strategien zum Aufbau und Schutz neuer industrieller Kerne zu verwenden, wie dies in der Vergangenheit die erfolgreichen südost- und ostasiatischen Industrialisierungsländer vorgemacht hätten<sup>11</sup>.

Auf der anderen Seite steht das Argument, daß die Anreize, mit denen Entwicklungsländer ausländische Investoren anwerben, um so höher sein müssen, je einschneidender die Auflagen etwa für die Verwendung einheimischer Vorleistungen sind. Ein Verzicht auf Handelsauflagen und eine allgemein verbesserte Transparenz der Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen könnte zu erhöhtem Investitionszufluß und stärkerem Wettbewerb der Investoren untereinander und damit verringerten volkswirtschaftlichen Kosten ausländischer Direktinvestitionen beitragen. Schließlich wird im Rahmen des TRIMs-Abkommens nichts so heiß gegessen, wie es gekocht wurde: Entwicklungsländer dürfen auch in Zukunft zeitweilig TRIMs anwenden, um entwicklungslanderspezifische Ziele entsprechend Art. XVIII, GATT, zu erreichen, d. h., um den Aufbau einer neuen Industrie zu schützen (*infant industry*) oder um Zahlungsbilanzkrisen vorzubeugen<sup>12</sup>.

Angesichts des Widerstandes der Entwicklungsländer gegen ein weitergehendes multilaterales Regelwerk für ausländische Investitionen versuchten die Industrieländer nach der Uruguay-Runde, im Rahmen der OECD ein multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI) auszuhandeln, dem dann interessierte Entwicklungsländer hätten beitreten können. Doch wurden die Verhandlungen über das MAI Ende 1998 abgebrochen, weil sich die Auffassungen und Interessen selbst innerhalb der Gruppe der OECD-Länder nicht miteinander

11 Vgl. K. Raffer, The WTO's First Years – The New Regime's Effects on the South, in: Journal für Entwicklungspolitik, XV (1999) 1, S. 9–27.

12 Vgl. R. Safadi/S. Laird, The Uruguay Round Agreements: Impact on Developing Countries, in: World Development, 24 (1996) 7, S. 1223–1242.

vereinbaren ließen und zivilgesellschaftliche Gruppen gegen die zu weitgehende Einschränkung des nationalen Handlungsspielraums bei der Gestaltung der umwelt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen durch ein multilaterales Investitionsabkommen protestiert hatten<sup>13</sup>.

Trotz des Fehlschlags der MAI-Verhandlungen im Rahmen der OECD spricht sich die EG für die Aufnahme des Themas „Handel und Investitionen“ in die Millennium-Runde aus. Sie versucht dabei, den Bedenken der Entwicklungsländer entgegenzukommen, indem versichert wird, daß neue multilaterale Regeln für ausländische Investitionen zwar einerseits ein günstiges Investitionsklima schaffen sollen, andererseits aber die Fähigkeit der Gastländer nicht einschränken dürfen, die wirtschaftlichen Aktivitäten auf ihrem Territorium entsprechend ihren Entwicklungszielen zu regulieren. Gleichzeitig soll aber auch auf die Bedenken der Zivilgesellschaft in den OECD-Ländern wegen der Auswirkungen auf Umwelt und Arbeitsbedingungen Rücksicht genommen werden<sup>14</sup>. Es bleibt abzuwarten, ob diese generellen Zusicherungen ausreichen, um die Bedenken von Entwicklungsländern wie Nichtregierungsorganisationen – die den Abbruch der MAI-Verhandlungen als ihren Sieg feiern – gegen neue Verhandlungen über ein Investitionsabkommen im Rahmen der WTO zu zerstreuen.

Entwicklungsländer sind auf jeden Fall gut beraten, ihre Interessen in bezug auf ausländische Investitionen klar zu definieren und in den Diskussionen und möglicherweise Verhandlungen über neue oder erweiterte Regelungen im Rahmen der WTO-Runde zu vertreten. Sie sollten bedenken, ob nicht ein multilaterales Abkommen gegenüber der Vielzahl heute bestehender bilateraler Investitionsschutzabkommen einen Gewinn an Transparenz bedeutet, der sich günstig auf den Zustrom ausländischer Investitionen auswirken dürfte. Auch sollte das Thema nicht zu einem Nord-Süd-Konflikt zugespitzt werden. Alle Regierungen haben im Zuge der Globalisierung ein Interesse, deutlich zu definieren, bis zu welchem Grade sie die Bedingungen für ausländische Investoren gestalten wollen und können – nicht zuletzt, um

einem unfruchtbaren Wettlauf der Gastländer und -regionen mit steuerlichen und anderen Anreizen um ausländische Investoren vorzubeugen.

Daher müßte ein multilaterales Abkommen über Investitionen auch die positiven Anreize für ausländische Investoren einschließen, die kaum weniger allokatonsverzerrend wirken können als die mit dem TRIMs-Abkommen verbotenen Handelsauflagen<sup>15</sup>. In einer Zeit, in der sich *Transparency International* um einen Verhaltenskodex für private Unternehmen zur Vermeidung von Bestechung staatlicher Beamter bemüht, sollte spiegelbildlich auch nach Regeln zur Vermeidung „unlauteren“ und letztlich ruinösen Wettbewerbs zwischen staatlichen Ansiedlungsbehörden um ausländische Direktinvestitionen durch Gewährung von Steuervergünstigungen und anderen Vorleistungen, die ausschließlich dem privaten Investor zugute kommen, gesucht werden.

## 5. Dienstleistungen

Ausländische Investitionen im Dienstleistungssektor werden bereits durch ein Abkommen unter dem Dach der WTO geregelt, jedenfalls in denjenigen Branchen, die ein Land den Spielregeln des Abkommens über Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) unterstellt. Die Aushandlung des GATS kann als wichtige Errungenschaft der Uruguay-Runde angesehen werden, übertrifft doch die volkswirtschaftliche Bedeutung des Dienstleistungssektors in vielen Ländern bereits die der Industrie und die Zuwachsrate des internationalen Handels mit Dienstleistungen – nicht zuletzt dank der technologischen Revolution in der Telekommunikation und elektronischen Datenverarbeitung – diejenige des Güterhandels.

Allerdings ist das GATS nur ein erster Schritt in Richtung Liberalisierung und Öffnung der Dienstleistungssektoren der WTO-Mitgliedsländer. Es definiert allgemeine Prinzipien und Ziele (Meistbegünstigung, Inländerbehandlung, Transparenz) und überläßt es jedem einzelnen Land, gegenüber der WTO zu erklären, welche Dienstleistungsbranchen den GATS-Bestimmungen unterworfen werden sollen. Damit wurde den Bedenken der Entwicklungsländer vor einer zu schnellen und entwicklungsstrategisch nicht vertretbaren Öffnung ihrer technologisch rückständigen Dienstleistungsbranchen Rechnung getragen. Inzwischen hat sich aber herausgestellt, daß Entwicklungsländer bei einer ganzen Reihe moderner Dienstleistungen (z. B.

13 Vgl. T. Chahoud, Nach dem Scheitern des MAI. Rückschlag oder Chance für die Entwicklungsländer?, in: E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit, 40 (1999) 7/8, S. 196–197.

14 Vgl. European Communities, EC Approach to Trade and Investment. Communication from the European Communities, in: WTO/General Council, Preparations for the 1999 Ministerial Conference, WT/GC/W/245, 9 July 1999 (über die WTO-Website abrufbar: [www.wto.org](http://www.wto.org)).

15 Vgl. J. Zattler, Welthandelsordnung und Entwicklungszusammenarbeit: neue Prioritäten, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (1997) 4, S. 370–377, hier: S. 375.

Computersoftware und Datenverarbeitung) sehr schnell internationale Wettbewerbsfähigkeit erlangen, für die zudem der Zugang zu den Exportmärkten durch die neuen Kommunikationstechnologien immer leichter möglich wird.

Während die kapitalintensiven Dienstleistungsbranchen der Industrieländer ein Interesse an transparenten Investitionsbedingungen in Entwicklungsländern haben, weil ihre Dienste die Präsenz im Importland voraussetzen, haben Entwicklungsländer ein Interesse an der Öffnung der Märkte der Industrieländer für arbeitsintensive Dienstleistungen (z. B. Baudienstleistungen), bei denen sie über unbestreitbare komparative Vorteile verfügen. Gegen eine weite Öffnung für Dienstleistungen durch *natürliche Personen* (in der Terminologie des GATS) gibt es aber erhebliche Widerstände auf Seiten der Industrieländer. Sie befürchten eine Aushöhlung ihrer restriktiven Immigrationsbestimmungen unter dem Deckmantel von Dienstleistungsimporten. Die Entwicklungsländer werden darauf achten müssen, daß diese Form von Dienstleistungen im gesamten GATS-Paket enthalten bleibt, damit sie einen Hebel zur Durchsetzung ihrer speziellen Dienstleistungsinteressen in der Hand behalten.

## 6. Geistiges Eigentum

Mit der Uruguay-Runde wurde der Schutz geistigen Eigentums in seinen verschiedenen Formen (Patente, Urheberrechte, Markennamen, gewerbliche Muster, betriebliche Geschäftsgeheimnisse, geographische Herkunftsangaben) in die Handelsordnung aufgenommen. Damit wurden multilaterale Standards für den Schutz geistigen Eigentums verbindlich und zugleich mit Hilfe des Streitschlichtungsmechanismus der WTO und im Extremfall durch Androhung von Handelssanktionen durchsetzbar. Die Entwicklungsländer hatten sich lange gegen die Indienstnahme der Handelspolitik für die Erzwingung von Reformen nationaler Gesetzgebung, wenn auch in einem handelsrelevanten Bereich, gewehrt. Sie haben sich dann aber doch bereit gefunden, das TRIPs-Abkommen als Teil des Gesamtpakets der Uruguay-Runde zu akzeptieren: zum einen, weil die USA drohten, unilateral gegen Länder vorzugehen, denen massive Patentrechtsverletzungen nachgewiesen werden, zum anderen, weil die technologisch fortgeschritteneren Entwicklungsländer ein zunehmendes Eigeninteresse an verbessertem Patentschutz für eigene technologische Entwicklungen und zur Förderung ausländischer Investitionen und Firmenkooperationen in Hochtechnologiesektoren erkannten.

Für die meisten Entwicklungsländer bedeutet die Anpassung an die Anforderungen des TRIPs-Abkommens (Anpassungsfrist fünf Jahre, für die am wenigsten entwickelten Länder elf Jahre mit der Möglichkeit weiterer Verlängerung) einen erheblichen Aufwand bei der Gesetzgebung und der Schaffung der institutionellen Voraussetzungen zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte, die bis dahin oft unbekannt waren. Weniger entwickelte Länder ohne eigene technologische Kapazität werden aus verbessertem Schutz geistiger Eigentumsrechte auf mittlere Sicht kaum Vorteile ziehen können, sie haben nur den Nachteil höherer Preise für patentgeschützte Güter wie Pharmazeutika oder Computersoftware.

Ein besonderes brisantes Thema ist die Patentierbarkeit von Saatgut und anderen biotechnologischen Entwicklungen. So lassen sich z. B. Firmen aus den Industrieländern Entwicklungen patentieren, die auf genetischem Material beruhen, das in Entwicklungsländern gefunden wurde und für das sie wegen der Nichtpatentierbarkeit biologischen Ausgangsmaterials oder traditioneller Saatgutentwicklungen keine Schutzgebühren zahlen müssen, während sie von den Bauern in den Ursprungsländern des genetischen Materials für ihre patentierten Produktentwicklungen höhere Preise verlangen können. Gegen die Verwendung geographischer Namen der Herkunftsgebiete durch Firmen anderer Länder führen einzelne Entwicklungsländer inzwischen auch schon die Schutzwürdigkeit ihrer eigenen Herkunftsbezeichnungen ins Feld (z. B. für Basmati-Reis), die bisher vor allem einzelne Industrieländer für bestimmte Weine oder Spirituosen reklamiert hatten.

Das TRIPs-Abkommen sieht am Ende der Übergangsfrist, also vor dem Jahr 2000, eine Überprüfung der Erfahrungen mit der Handhabung des Abkommens vor. Auch wenn damit nicht automatisch Neuverhandlungen impliziert sind, sollten die Entwicklungsländer die Überprüfung dafür nutzen, begründete Bedenken gegen bestimmte Auswirkungen und vor allem gegen die protektionistische Handhabung des TRIPs-Abkommens zur Sprache zu bringen und auf entsprechende Anpassungen zu drängen.

---

## IV. Verantwortung der Industrieländer

---

Die Industrieländer haben es in der Hand, die Entwicklungsländer für eine aktivere Mitwirkung an der multilateralen Handelsordnung zu gewinnen.

Dies ist insofern von erheblicher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Ordnung selbst, als die Entwicklungsländer die große Mehrheit der WTO-Mitgliedstaaten bilden und ihre Mehrheit sich durch die Aufnahme weiterer Länder, die ausnahmslos Entwicklungsländer oder Transformationsländer sind, noch vergrößern wird. Aber auch die weltwirtschaftliche Stabilität insgesamt ist in zunehmendem Maße davon abhängig, daß die Entwicklungsländer und China mit ihrem wachsenden Anteil am Welthandel sich an die marktwirtschaftlichen Spielregeln der Welthandelsordnung halten. Die asiatische Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie sehr Fehlentwicklungen in einer Gruppe fortgeschrittener Entwicklungsländer auf die Weltwirtschaft insgesamt ausstrahlen können. Positiv ist schon jetzt zu verzeichnen, daß diese Länder ihre Märkte trotz der Krise offengehalten haben und daß es nicht zu einem krisenverschärfenden protektionistischen Wettlauf gekommen ist.

Daher sollten die Industrieländer die Entwicklungsländer „in das Boot“ einer neuen WTO-Runde holen, indem sie deren berechtigten Wünschen nach einem beschleunigten Abbau der gegen Entwicklungsländerexporte gerichteten Handelsbarrieren entgegenkommen. Die in Aussicht genommene Liberalisierung und Marktöffnung bei Agrargütern, Textilien und Bekleidung sowie die in der neuen Runde auszuhandelnde weitere Senkung von Spitzenzöllen und der Abbau der Diversifizierung der Exporte von Entwicklungsländern behindernden Zolleskalation muß auch gegen innenpolitische Widerstände durchgesetzt werden. Wie glaubwürdig könnte sonst von den Entwicklungsländern verlangt werden, daß sie ihre in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung erfüllen und die neuen Regeln für die Beachtung geistiger Eigentumsrechte und die Behandlung ausländischer Direktinvestitionen einhalten?

Nur wenn die Industrieländer ihre Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung, Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung erfüllen, kann von den fortgeschrittenen Entwicklungsländern erwartet werden, daß sie auf die noch immer beanspruchten Sonderrechte in der WTO – *differential and more favourable treatment* – verzichten und zu vollwertigen WTO-Mitgliedstaaten mit allen Rechten und Pflichten „graduieren“. Je mehr Länder sich an die Spielregeln gebunden fühlen, um so leichter werden sich protektionistische Interessen in den Industrieländern zurückdrängen lassen. Die Vorzugsbehandlung durch einseitige Handelsöffnung der Industrieländer ohne reziproke Zugeständnisse

kann dann den am wenigsten entwickelten Ländern reserviert bleiben. Diese Länder bedürfen auch auf längere Sicht noch der Förderung ihrer Handelskapazität durch Entwicklungszusammenarbeit.

Die einschlägigen internationalen Organisationen – WTO, UNCTAD, ITC (International Trade Centre), IWF, Weltbank und UNDP – haben die Förderung der Handelskapazität der am wenigsten entwickelten Länder als Herausforderung angenommen. Beim *High-Level Meeting* in der WTO im Oktober 1997 wurde ein umfangreiches Programm für die Förderung der weltwirtschaftlichen Integration der am wenigsten entwickelten Länder (*Integrated Framework für Trade-Related Technical Assistance*) verabschiedet. Es sieht vor, daß die multilateralen und bilateralen Geber ihre Handelsförderungsprogramme koordinieren und im Rahmen von Länderprogrammen auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Entwicklungslandes ausrichten<sup>16</sup>.

Gleichzeitig hat die EU sich einseitig verpflichtet, alle noch bestehenden Zölle für Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern abzubauen. Das Ziel des zollfreien Zugangs für praktisch alle Produkte („*substantially all products*“) aus diesen Ländern soll nach Möglichkeit bis zum Jahr 2003, spätestens bis 2005 erreicht werden<sup>17</sup>. Damit wären alle am wenigsten entwickelten Länder den AKP-Ländern gleichgestellt, denen die EU aufgrund des Lomé-Abkommens besonders günstige Handelsbedingungen gewährt. Doch auch nach einem weitgehenden Abbau der Zölle werden die Exporte der begünstigten Länder weiterhin auf nichttarifäre Handelshemmnisse in Gestalt von technischen, Gesundheits- und Umweltnormen treffen. Insofern hinter diesen Normen schutzwürdige Interessen der Importländer stehen, können sie nicht einfach wie die Zölle abgebaut werden, um die Diversifizierung und Ausweitung der Exporte von Entwicklungsländern zu fördern. Vielmehr bleibt es eine wichtige Aufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit, die Länder und ihre Exporteure rechtzeitig und umfassend über diese Normen und Marktanforderungen zu informieren und die Anpassung der Exportprodukte im Rahmen von Exportförderungsprogrammen zu erleichtern.

16 Über das „Integrated Framework“ informiert die Website im Internet: [www.lcds.org](http://www.lcds.org).

17 Vgl. L. Brittan, *The European Union and its Developing Country Partners: An Agenda for Action*, Keynote Address vor dem Ausschuß für Außenbeziehungen des Europäischen Parlaments, 18. Februar 1999 (aus dem Internet abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/dg01/1802slb1.htm>).

### **Reinhard Felke: Die neue WTO-Runde: Meilenstein auf dem Weg zu einer globalen Wirtschaftsordnung für das 21. Jahrhundert**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, S. 3-12

Von der Ende November beginnenden Konferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle wird der Auftakt zu einer neuen Welthandelsrunde erwartet. Sie bietet die Chance, das Regelwerk von GATT und WTO den Anforderungen einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft anzupassen und einen Beitrag zur Entwicklung einer Wirtschaftsordnung für das 21. Jahrhundert zu leisten. Neben einer konsequenten Fortschreibung des Zollabbaus in den traditionellen Handelsbereichen Industrie, Textilien und Landwirtschaft wird es vor allem um die Gewährleistung diskriminierungsfreier Zugangsbedingungen auf den Dienstleistungsmärkten, einen verbesserten internationalen Schutz für Investitionen und um die Entwicklung multilateraler Wettbewerbsregeln gehen.

### **Michael Pflüger: Umweltpolitik und Welthandelsordnung. Konfliktfelder und Lösungsansätze**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, S. 13-21

Anliegen des Umweltschutzes sind in den letzten Jahren vermehrt in Konflikt mit der Welthandelsordnung geraten. Die Abstimmung des Regelwerkes des Welthandels mit den nationalen und internationalen Umweltpolitiken zählt zu den großen Herausforderungen, mit denen sich die Welthandelsorganisation (WTO) gegenwärtig konfrontiert sieht. Dabei zeigt sich, daß die Reibungsflächen zwischen dem Welthandel und dem Umweltschutz kleiner sind, als der erste Anschein erwarten läßt. Die Schaffung einer zentralen Weltumweltorganisation erscheint sinnvoll, um die internationale Umweltpolitik schlagkräftiger zu machen.

### **Andreas Pfeil: Die USA vor der Millennium-Runde der WTO**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, S. 22-26

Der Gastgeber USA hätte guten Grund, der WTO-Konferenz in Seattle beruhigt entgegenzusehen. Doch reichten ein Jahrzehnt wirtschaftlichen Wohlstands, eine positive Bilanz nach fünf Jahren WTO-Mitgliedschaft und handfeste wirtschaftliche Interessen bislang nicht aus, um den traditionellen innenpolitischen Konsens in der Handelspolitik herzustellen. Dieser ist spätestens seit der Verabschiedung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) 1993 ins Wanken geraten. Der Kongreß weigert sich seit fünf Jahren, Präsident Clinton für Handelsgespräche zu autorisieren. Innerhalb und außerhalb des Kongresses wartet eine schlagkräftige Allianz aus Gewerkschaften und Umweltgruppen darauf, die Gespräche zu attackieren.

### **Berhard May: Die deutsch-europäische Verhandlungsposition bei der WTO-Handelsrunde**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, S. 27-31

Die politische Initiative für eine neue Handelsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) kam von der Europäischen Union. Sie hat für die Konferenz vier Ziele vorgegeben: Fortführung der Liberalisierung des Welthandels und insbesondere der Marktöffnung, Stärkung des multilateralen WTO-Systems, Ausbau der entwicklungspolitischen Kapazitäten der WTO, und schließlich soll die WTO bei ihrer Arbeit in größerem Umfang Themen aufgreifen, die von den Bevölkerungen als wichtig eingeschätzt werden. Bislang hat die Europäische Union jedoch keine konkreten Ziele formuliert. Dies gilt auch für die anderen wichtigen Verhandlungspartner in der neuen Handelsrunde: die USA, Japan, aber auch für die meisten Entwicklungsländer.

### **Jürgen Wiemann: Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/99, S. 32-39

Die Entwicklungsländer zögern noch, sich auf eine neue Welthandelsrunde einzulassen. Sie haben noch nicht einmal alle Ergebnisse der Uruguay-Runde „verdaut“, in der sie ihre eigenen Märkte für Importe öffnen und neue Spielregeln, z. B. für geistiges Eigentum, akzeptieren mußten. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag die spezifischen Interessen der Entwicklungsländer an den verschiedenen Verhandlungsthemen einer neuen Welthandelsrunde. Mit einer offensiven Verhandlungsstrategie können die Entwicklungsländer nicht nur die zugesagten Marktöffnungen bei Agrarprodukten, Textilien und Bekleidung einfordern, sondern auch ihre spezifischen Interessen bei den neuen Themen – Handel und Wettbewerbspolitik, Handel und Investitionen – zur Geltung bringen.