



WTO-News

aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)



Editorial

Die WTO-News werden an die Mitglieder der Förderungsgesellschaft des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung und an ausgewählte externe Adressaten versandt. In zwei bis drei Ausgaben pro Jahr sollen in loser Folge wichtige WTO-Themen aufgegriffen und kommentiert werden. Die WTO erscheint zwar vermehrt in der Tagespresse, meistens aber aus einem speziellen Anlass und wenig in den übergreifenden Zusammenhang gestellt.

Hier wollen die WTO-News aus dem SIAW Orientierungshilfe geben. Sie erheben nicht den

Anspruch auf umfassende und vollständige Information. Sie wollen vielmehr Schwerpunkte setzen und für den Leser aus der Fülle von Informationen auswählen. Im Vordergrund steht nicht die neutrale Berichterstattung, sondern der persönlich gefärbte Kommentar. Die entsprechende Kolumne wird jeweils ergänzt durch einen Hinweis auf ausgewählte Verhandlungsdossiers oder Streitschlichtungsfälle sowie durch kurze Literaturverweise.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme Lektüre und würden uns über Reaktionen freuen (e-mail: wtonews@unisg.ch)

Heinz Hauser



Kommentar

Vorerst kein Bedarf für eine Millenniumsrunde

Der Rauch über den Strassen von Seattle hat sich verzogen und es ist Zeit für eine etwas nüchternere Bestandesaufnahme. War das Projekt einer Millenniumsrunde gut angelegt und wie viel Energie soll darauf verwendet werden, es zu beleben? In beiden Fragen sind Zweifel angebracht. Oder positiv ausgedrückt: Vorerst wäre es mehr als ausreichend, sich auf die Built-in Agenda der Uruguay-Runde zu beschränken und die dort bereits versprochenen Verhandlungen ernsthaft aufzunehmen.

Weshalb scheiterte die Ministerkonferenz von Seattle?

Vordergründig haben die Strassenproteste und die offensichtlich schlechte inhaltliche Vorbereitung der Konferenz massgeblich zum Scheitern beigetragen. Die eigentliche Ursache liegt aber in der Übungsanlage selbst. Wenn auch nie offen so ausgesprochen, lassen einige Anzeichen vermuten, dass die EU eine Millenniumsrunde mit einer sehr breiten Verhandlungsagenda vorangetrieben hat, um die aus ihrer Sicht zu einseitig durch US-Interessen dominierte Verhandlungsagenda der Uruguay-Runde zu erweitern. Neben anderen Mandaten enthielten die Abkommen der Uruguay-Runde vor allem die Verpflichtung, zu Beginn 2000 Verhandlungen zur weiteren Liberalisierungen im Agrarbereich und für Dienstleistungen aufzunehmen. Die US-Regierung ihrerseits sah sich einem steigenden Druck der Gewerkschaften ausgesetzt, Arbeitnehmer-

rechte und sogenanntes Lohn-Dumping in die WTO-Agenda aufzunehmen – ein Anliegen, dem man in einem Wahljahr schlecht widerstehen kann. Schliesslich zeigte sich, dass die grossen Industrieländer vor lauter eigenen Konflikten die übrigen Partner, allen voran die Entwicklungsländer, nicht ernsthaft in die Verhandlungen einbezogen. Der Zeitdruck einer Ministerkonferenz kann solch tiefgreifende Konflikte nicht überspielen, vermutlich wäre die Konferenz von Seattle auch ohne Strassenproteste ein Misserfolg geworden.

Ausreichender Verhandlungsspielraum

Wie bereits erwähnt, enthalten die Abkommen der Uruguay-Runde feste Verpflichtungen, in wichtigen Dossiers Verhandlungen aufzunehmen. Dabei besteht durchaus Spielraum für ein Paket, das einen Ausgleich von Interessen gestattet – sofern man einen solchen auch wirklich anstrebt.

Auf Jahresbeginn waren Verhandlungen über weitere Liberalisierungen im Agrarbereich und im Dienstleistungsdossier angesagt – nach dem Scheitern der Konferenz von Seattle hat man diese im Februar bzw. März 2000 auch aufgenommen. Wenn man bei der Landwirtschaft nicht mit der Forderung nach vollständigem Freihandel beginnt, besteht durchaus Spielraum für Verhandlungen bezüglich Marktzugang und Subventionsabbau. Dies insbesondere dann, wenn die traditionellen Marktzugangsverhandlungen verbunden werden mit einer intensiven Suche nach einer ausgewogenen Verankerung des Vorsorgeprinzips für gesundheits- und umweltpolitisch begründete Massnahmen.

Bei den Dienstleistungen geht es in erster Linie um eine Konsolidierung der Verpflichtungslisten, die mit einer Überprüfung und Reduktion der Vorbehalte zur Meistbegünstigung verbunden werden sollte. Ebenfalls kritisch zu prüfen sind die sogenannten horizontalen Vorbehalte, die in der letzten Runde zu unbesehen akzeptiert wurden. Dies gäbe auch Gelegenheit, die bereits seit 1996 fälligen multilateralen Verhandlungen über die öffentliche Beschaffung von Dienstleistungen aufzunehmen. Schliesslich ist im Dienstleistungsabkommen auch die Verpflichtung enthalten, Verhandlungen zur besseren Kontrolle von Subventionen aufzunehmen – wenn auch leider ohne festen Zeitplan.

Zur Built-in-Agenda gehört auch die fristgerechte Umsetzung des Textilabkommens aus der Uruguay-Runde. Hier stehen – formal vertragskonform – die entscheidenden Schritte noch aus. Die dritte Phase der Umsetzung, die zu Beginn des Jahres 2002 in Kraft tritt, muss endlich einen grösseren Teil der bisher von mengenmässigen Beschränkungen betroffenen Produktkategorien unter die allgemeine GATT-Disziplin stellen. Andernfalls ist das Bekenntnis zur Liberalisierung des Textilhandels unglaubwürdig. Wenn man die Entwicklungsländer darüber hinaus begünstigen will, steht einer einseitigen Zollsenkung der Industrieländer auf Produktkategorien, die für Entwicklungsländer besonders bedeutsam sind, nichts im Wege. Dazu braucht es ebenfalls keine neue grosse Runde.

Braucht es neue Welthandelsregeln?

Als Fundamentalkritik an der WTO sind die Demonstrationen in Seattle, Davos oder Genf das Anliegen einer relativ kleinen Gruppe, die sich angesichts des hohen persönlichen Engagements und der Möglichkeiten des Internets gut organisieren lässt. Ich bin überzeugt, dass die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung weiss, dass der heutige Wohlstand wesentlich von offenen Märkten und vom Welthandel abhängt. Trotzdem sollte man die Proteste nicht leichtfertig auf die Seite schieben.

Eine ernst zu nehmende Gruppe in der Bevölkerung wünscht keine politische Beschleunigung des Globalisierungsprozesses. Die Internationalisierung der Wirtschaft verläuft zur Zeit in einem Tempo, das vielen unheimlich ist und als zunehmende Unsicherheit hinsichtlich der persönlichen Lebensverhältnisse wahrgenommen wird. Auf diesem Hintergrund war übrigens der Zeitpunkt für eine neue grosse Liberalisierungsrunde schlecht gewählt. Die weitere Beschleunigung der Globalisierung ist nicht auf der Prioritätenliste der Mehrheit der Bevölkerung, und entsprechend liesse sich auch dafür kaum die erforderliche politische Unterstützung finden.

Ich habe viel Verständnis dafür, dass zur Zeit Konsolidierung und nicht Ausbau im Vordergrund steht. Heisst dies aber, dass wir neue Welthandelsregeln brauchen, die insbesondere Umwelt- und Sozialanliegen in das WTO-Regelwerk einbauen? Hier ist wesentlich mehr Vorsicht angebracht. Umwelt- und Sozialklauseln sind Anliegen von „good governance“ der Mitgliedsländer. Zuerst ist festzuhalten, dass das WTO-Regelwerk die Mitgliedsländer weder juristisch noch faktisch daran hindert, umwelt- und sozialpolitische Ziele umzusetzen, sofern die Instrumente nicht versteckten Protektionismus darstellen. Viele Studien belegen überdies, dass Wettbewerb der Systeme nicht zu einem „race to the bottom“ führt.

Es bleibt allerdings die Frage, ob man den Mitgliedsländern mit der WTO nicht ein Forum bieten sollte, im Rahmen dessen sie sich auf gewisse umwelt- und sozialpolitische Ziele verpflichten können - Verpflichtungen, deren Durchsetzung notfalls mit Handelsmassnahmen erzwungen werden sollte.

Bei genauerem Hinsehen sprechen allerdings zahlreiche Argumente gegen eine solche Vermischung der Zielsetzungen. Insbesondere stehen mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und den internationalen Umweltabkommen spezialisierte Gremien zur Verfügung, deren Aufgabe gerade darin besteht, in diesen Bereichen Verpflichtungen zur Einhaltung von Mindeststandards zu erreichen. Es ist kaum einzusehen, weshalb im Rahmen der WTO, in der diese Fragen immer gemeinsam mit Handelsinteressen diskutiert werden müssten, Lösungen möglich werden sollten, für die in den spezialisierten Gremien keine Einigung erreichbar scheint. Zudem ist zu beachten, dass in der WTO-Logik die Durchsetzung solcher Vorgaben nur mit Hilfe nationaler Sanktionsmassnahmen erfolgen kann. Die Erfahrungen mit Anti-Dumping und Anti-Subventionsmassnahmen sprechen eine deutliche Sprache: Gut gemeinte Ziele werden für protektionistische Ziele missbraucht. Die

Angst der Entwicklungsländer vor einem umwelt- und sozialpolitisch verbrämten Protektionismus der Industrieländer ist gut begründet!

Beharrlichkeit für kleine Schritte

Zusammengefasst: Die Sicherung offener Märkte ist auch in Zukunft ein zentrales Anliegen der Welthandelspolitik. Dazu muss die WTO-Ordnung, wie sie mit der Uruguay-Runde geschaffen wurde, mit Nachdruck gegen Aufweichungstendenzen verteidigt werden. Als stabile Rahmenordnung kann sie die weltwirtschaftli-

che Anpassung an neue Technologien und neue Märkte am besten garantieren. Dazu gehören ein effektives Streitschlichtungssystem und Verhandlungen im Rahmen der sogenannten „Built-in Agenda“ der Uruguay-Runde. Die Zeit ist aber nicht geeignet für eine grosse internationale Welthandelsrunde der „high politics“. Eine solche bedürfte eines dominierenden Themas. Politisch forcierte zusätzliche Liberalisierungsschritte werden politisch nicht getragen, und für neue Welthandelsregeln besteht keine Notwendigkeit, beziehungsweise sie könnten das Welthandelssystem in die falsche Richtung lenken. *Heinz Hauser*



Streitschlichtung

Der 200. Fall in der WTO-Streitschlichtung: Ein Grund zum Feiern?

Am 5. Juni 2000 – noch nicht einmal fünfeinhalb Jahre nach Inkrafttreten des neuen WTO-Streitschlichtungssystems – wurde dem Streitschlichtungsorgan das 200. Konsultationsbegehren notifiziert. Eine vom „Jubiläumsfall“ WT/DS200 ausgehende Analyse des gegenwärtigen Zustandes der WTO-Streitschlichtung zeigt allerdings, dass man den Champagner nicht verfrüht öffnen sollte.

WT/DS200 als Ausdruck besorgniserregender Trends in der WTO-Streitschlichtung

In WT/DS200 beschwert sich die Europäische Gemeinschaft gegen den kürzlich geänderten Abschnitt 306 der US-amerikanischen Handelsgesetzgebung. Dieser Abschnitt regelt das Aussetzen von Handelskonzessionen gegenüber Staaten, die ihren Umsetzungsverpflichtungen aus WTO-Streitschlichtungsurteilen nicht nachkommen. Nach der Neuregelung muss die US-Regierung die Listen der von Zollsanktionen betroffenen Produkte künftig regelmässig überprüfen und ändern. Dadurch entsteht ein sogenanntes Zollkarussell, das die Sanktionen in unberechenbarer Weise auf eine Vielzahl von Produkten ausdehnt. Geht das Kalkül der Amerikaner auf, dürfte der innenpolitische Druck im von Sanktionen betroffenen Land auf eine Umsetzung von WTO-Entscheidungen steigen, da sich die Zahl der von Sanktionen negativ betroffenen Exporteure erhöht.

Dass gerade die EU Klage gegen die Rechtsänderung erhebt, kommt nicht von ungefähr – ist sie doch der Hauptadressat der neuen Regelung: Nachdem sich Brüssel standhaft weigert, seine Einfuhrregeln für Bananen und hormonbehandeltes Rindfleisch WTO-konform auszugestalten, sollen die von der WTO genehmigten Sanktionen nun durch das Zollkarussell schmerzhafter ausgestaltet werden und die EU doch noch zum Handeln zwingen.

Der Fall WT/DS200 weist auf einige besorgniserregende Trends in der WTO-Streitschlichtung hin.

Gegenklagen als Alternative zur Umsetzung: Die WTO-Streitschlichtung als Clearinghouse für Rechtsbrüche?

Zunächst reiht sich WT/DS200 in eine ganze Reihe von transatlantischen Handelsscharmützeln ein, die derzeit die WTO-Streitschlichtung be- und überlasten. Neben den beiden bereits hinlänglich bekannten Auseinandersetzungen um Hormonfleisch und Bananen gehören steuerliche Regelungen auf beiden Seiten des Atlantiks, Auseinandersetzungen im Bereich der geistigen Eigentumsrechte oder bei Beihilfen ebenso zu den heissen Themen wie Handelsmassnahmen im Zusammenhang mit der amerikanischen Kubapolitik.

Im Lichte dieser vielen Fälle und der mangelnden Umsetzung in prominenten Fällen ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass in Genf Sündenregister aufgebaut werden, die anschliessend auf dem Verhandlungswege wie in einem Clearingverfahren wieder „genettet“ werden sollen. Einen solchen Aufbau gegenseitiger Sündenregister betreiben indessen nicht nur die EU und die USA; auch die zwischenzeitlich synchron ablaufenden kanadisch-brasilianischen Auseinandersetzungen über die Subventionierung des Flugzeugbaus weisen in die gleiche Richtung.

Offen ist indessen noch, was allfällige Verhandlungen zum Abbau dieser Sündenregister dereinst bringen werden. Viel Optimismus scheint hier kaum am Platz: Hat sich die Sichtweise der Streitschlichtung als Clearinghouse erst einmal etabliert, werden Regierungen zunehmend Mühe haben, eine rechtskonforme Umsetzung von Urteilen gegen den Widerstand politisch starker Interessen durchzusetzen. Entsprechend werden die Hauptanstrengungen nicht mehr der Umsetzung sondern dem Aufspüren von Vergehen des anderen Landes gelten. Ist dann genug Verhandlungsmasse zusammengekommen, können sich die Parteien darauf einigen, die Rechtsbrüche des jeweils Anderen zu „ignorieren“. Eine solche Entwicklung ist angesichts der dürftigen Transparenzvorschriften für politische Konfliktlösungen und angesichts des Fehlens einer griffigen Kontrolle der Vereinbarungen auf ihre Rechtmässigkeit nicht ausgeschlossen.

Fehlende Anreize für die Umsetzung

Das in WT/DS200 angeprangerte Sanktionskarussell der Amerikaner ist im Grunde vor allem das Ergebnis der offensichtlich mangelhaften Anreize für WTO-konformes Verhalten im Streitschlichtungsübereinkommen selbst. Der scheinbar lohnenswerte fortdauernde Rechtsbruch der EU einerseits und die Versuche zur Unilateralisierung der Handelspolitik durch die Amerikaner andererseits sind hier klare Signale.

In der Tat begründet eine Verurteilung in der WTO-Streitschlichtung keine Schadensersatzansprüche – weder bezogen auf die erstmalige Rechtsverletzung noch bezogen auf die Nichtumsetzung der Empfehlungen nach der Verurteilung. Das von der WTO autorisierte Aussetzen eigener Vergünstigungen ist die einzige Sanktionsdrohung. Zudem stellt das Streitschlichtungsübereinkommen aus Sorge um die Souveränität der Mitglieder mehrere Mechanismen bereit, mit denen Verfahren in die Länge gezogen werden können. Auch die Tatsache, dass Sanktionen maximal im Ausmass der Schädigung verhängt werden können, vermindert den Anreiz zu WTO-konformem Verhalten. Dies gilt erst recht, wenn die protegierten Branchen über stärkeres politisches Gewicht als die von Sanktionen betroffenen Exporteure verfügen.

Zusätzliche Gefahren aus unklaren Regeln

Zu allem Überflus bestehen derzeit auch noch erhebliche Unklarheiten bezüglich der Voraussetzungen, die vorliegen müssen, bevor ein Land Sanktionen wegen unzureichender Umsetzung verhängen kann.

Die Regeln sind hier nicht ganz eindeutig, und die offenen Fragen entwickeln sich – angesichts der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der umstrittenen Fälle – zu einer echten Belastungsprobe für das System. Während ein jüngst veröffentlichtes und daher noch anfechtbares Panelurteil (WT/DS165/R vom 17.07.2000) eine teilweise rechtliche Klärung versucht hat, stünde alternativ eine politische Klärung im Rahmen der Überprüfung des Streitschlichtungssystems zur Verfügung. Diese schon für 1998 vorgesehene Review scheiterte bislang aber an der Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten.

Zurück zur Unilateralisierung?

Einerseits bringt somit eine gehörige Portion Sand im Getriebe das Verfahren in Genf zunehmend ins Stokken. Andererseits zeigt Washington mit der Änderung von Section 306 bereits unmissverständlich, wohin die Reise gehen könnte: Erweist sich die Umsetzung langfristig als Schwachstelle der WTO-Streitschlichtung, so droht erneut jene Unilateralisierung der Handelspolitik, die mit dem neuen Streitschlichtungssystem gerade vermieden werden sollte. Auch die jüngste, ungewöhnlich scharf gefasste Kritik eines WTO-Panelberichts an einer unilateralen Sanktionsmassnahme der USA gegen die EU (WT/DS165/R vom 17.07.2000) wird eine solche Entwicklung kaum verhindern können. Letztlich kann eine stabile multilaterale Welthandelsordnung nur aufrechterhalten werden, wenn die grossen Welthandelsblöcke bereit sind, sich trotz schwacher Sanktionsmechanismen an die Streitschlichtungsurteile zu halten. *Thomas A. Zimmermann*



Herausgegriffen

RICHARD SENTI: WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich: Schulthess, 2000; XXIV, 728 Seiten, gebunden, CHF 188.--

Obwohl die WTO zu Beginn dieses Jahres bereits das 5-jährige Bestehen feiern konnte, sind umfassende Darstellungen zu diesem Vertragswerk sehr selten. Im deutschen Sprachraum erwähnenswert sind die kommentierten Textsammlungen von BENEDEK (Die Welthandelsorganisation, Beck'sche Textausgabe, München, 1998) oder von HUMMER/WEISS (Vom GATT 47 zur WTO 94, Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung, Baden-Baden, 1997). Das Buch von HAUSER/SCHANZ (Das neue GATT: Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde, München, 1995) ist stark aus der Optik der damals erreichten Verhandlungsergebnisse geschrieben. Es ist deshalb ausserordentlich verdienstvoll, dass SENTI ein Werk vorlegt, das die verschiedenen Vertragsteile ausführlich darstellt und unter ökonomischen und juristischen Erwägungen würdigt.

Der ausführlich gehaltene erste Teil behandelt die Entstehungsgeschichte der WTO. Der zweite Teil ist der WTO als Institution gewidmet. Im dritten Teil kommen die gemeinsamen Grundprinzipien der ver-

schiedenen Vertragsteile, wie Meistbegünstigung, Inländerprinzip und Reziprozität, zur Sprache. Anschliessend werden in den Teilen vier bis acht die einzelnen Abkommen (GATT, GATS, TRIPS, plurilaterale Abkommen) ausführlich dargestellt und gewürdigt. Das Buch schliesst mit einem Ausblick auf gegenwärtige Reformbestrebungen.

Das Buch ist so aufgebaut, dass die einzelnen Teile unabhängig voneinander gelesen werden können. Es ist auch didaktisch sehr gut aufgearbeitet. Ein Stichwortverzeichnis verweist auf Randziffern, die es leicht machen, die entsprechenden Ausführungen zu finden. Es eignet sich somit sowohl als Textbuch für Studierende, die sich vertieft in die Materie einarbeiten wollen, wie auch als Nachschlagewerk für Praktiker, die zu einzelnen Fragen Auskunft suchen. Ein Wermutstropfen – vor allem für Studierende – ist allerdings der hohe Preis. *Heinz Hauser*

Impressum

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48
CH-9000 St. Gallen
Telefon: ++ 41 / (0)71 / 224 23 50
Telefax: ++ 41 / (0)71 / 224 22 98
E-Mail: wtonews@unisg.ch
Internet: www.siaw.unisg.ch/hauser/wtonews.html