



DISCUSSION PAPER

Die WTO auf dem Weg nach Katar: Anstehende Probleme - neue Herausforderungen

Richard Senti

HWWA DISCUSSION PAPER

135

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2001

ISSN 1616-4814

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Die WTO auf dem Weg nach Katar: Anstehende Probleme - neue Herausforderungen

Richard Senti

Dieses Diskussionspapier ist Teil des HWWA-Schwerpunktes "Internationale Handels- und Wettbewerbsordnung".

HWWA DISCUSSION PAPER

Edited by the Department

World Economy

Head: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Hamburg Institute of International Economics

Öffentlichkeitsarbeit

Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg

Telefon: 040/428 34 355

Telefax: 040/428 34 451

e-mail: hwwa@hwwa.de

Internet: <http://www.hwwa.de/>

Prof. Dr. Richard Senti

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Weinbergstrasse 94

CH-8006 Zürich

Telefon: 01/632 46 20

Telefax: 01/632 11 05

e-mail: senti@wif.gess.ethz.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
Abstract	6
1. Einleitung	7
2. Die Probleme bei der Umsetzung des WTO-Vertragswerks	7
2.1 Der Güterhandel	7
2.2 Der Dienstleistungshandel	13
2.3 Die geistigen Eigentumsrechte	15
2.4 Die Streitschlichtung	16
2.5 Die WTO als Institution	19
3. Die weitere Entwicklung der WTO	20
3.1 Die WTO und NGOs	20
3.2 Die Gefahr der Verpolitisierung	22
3.3 Die WTO und die Nichthandelsbereiche	24
4. Schlussbemerkung	26
Literaturverzeichnis	27

Zusammenfassung

In wenigen Monaten wird in Katar die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) über die Abhaltung einer neuen Handelsrunde entscheiden. Auf Grund der gegenwärtigen Vorarbeiten werden zwei Themenkreise auf der Traktandenliste der Verhandlungen erwartet: erstens die weitere Umsetzung der in der Uruguay-Runde beschlossenen Liberalisierungsmassnahmen in den Bereichen Agrar-, Textil- und Dienstleistungshandel, und zweitens die Behandlung der Fragen über die künftige Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Aufnahme der Volksrepublik China in die WTO und die allenfalls stärkere Ausrichtung der Welthandelsordnung auf den Umweltschutz, das Arbeitsrecht und die Sozialpolitik. Das vorliegende Diskussionspapier hat zum Ziel, die einzelnen Probleme aufzuzeigen und zu analysieren.

Abstract

Within a few months' time, the Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO) in Qatar will decide on whether to hold a new trade round. In view of current preparatory work, two topics are expected to form the agenda of the negotiations: first, further implementation of the liberalisation measures agreed in the Uruguay Round in agriculture, textiles and services, and second, the treatment of issues concerning future cooperation with non-governmental organisations (NGOs), the accession to the WTO of the People's Republic of China and a stronger orientation of the world trading order towards environmental protection, labour law and social policy. The present Discussion Paper aims to highlight and analyse the respective problems.

JEL Classification: F02, F13

Keywords: International Economic Order, Commercial Policy, Trade Negotiations

1. Einleitung

Am 15. Dezember 1993 hat *Peter Sutherland*, Generaldirektor des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), die Uruguay-Runde mit den Worten geschlossen: „ ... the world has chosen openness and cooperation instead of uncertainty and conflict“.¹ Heute, sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der damaligen Beschlüsse ist die Welthandelsorganisation (WTO) an einem Punkt angelangt, von dem sie einerseits mit einem gewissen Unbehagen auf die immer noch nicht vollständige Umsetzung der Uruguay-Runde und das Debakel von Seattle zurückblickt und andererseits mit Sorge auf die von den Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an sie herangetragenen Herausforderungen zugeht. In diesem Sinne sind die folgenden Ausführungen gegliedert. Der erste Teil handelt von den Problemen, die sich aus der Umsetzung des WTO-Vertragswerks ergeben. Der zweite Teil stellt die Frage nach der künftigen Entwicklung und Ausrichtung der WTO.

2. Die Probleme bei der Umsetzung des WTO-Vertragswerks

Die Gliederung des ersten Teils folgt dem Aufbau des WTO-Vertragswerks: Welche Probleme bestehen bei der Umsetzung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), des Dienstleistungsabkommens (GATS) und des Abkommens über die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS)? Wo setzt die Kritik bei der WTO-Streitschlichtungsordnung an? Besteht Handlungsbedarf bei der Ausgestaltung der WTO als Institution?

2.1 Der Güterhandel

An der Konferenz von 1986 zur Eröffnung der Uruguay-Runde haben sich die Aussenminister das Ziel gesetzt, „die Zölle einschliesslich der hohen Zölle und der Progression der Zollbelastung mit steigendem Verarbeitungsgrad zu verringern und gegebenenfalls zu beseitigen“.² Im Agrarbereich sei es „dringend notwendig, ... eine grössere Disziplin und Vorhersehbarkeit im Welthandel mit Agrarerzeugnissen

¹ GATT (1993), FOCUS Nr. 104, S. 1.

² Ministererklärung (1986), Teil I, D, erster Abschnitt, veröffentlicht in: GATT (1987), BISD 33rd S, S. 23.

herbeizuführen“³. Zudem soll der Handel mit Textilien und Bekleidung ins Vertragswerk der WTO eingebettet werden.⁴

Abbau der Zölle

Der Abbau der Zölle stand in der fünfzigjährigen Geschichte des GATT stets im Vordergrund der Verhandlungsbemühungen. Ungeachtet der grossen Erfolge beim bisherigen Zollabbau stehen heute nach wie vor noch Probleme an.

Erstens, zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern besteht in Bezug auf das Zollniveau eine grosse Kluft. In den Industriestaaten ist im Verlauf des letzten halben Jahrhunderts die handelsgewichtete Zollbelastung auf gewerblichen und industriellen Handelsgütern von rund 40 auf knapp 4 Prozent zurückgegangen.⁵ Im Gegensatz dazu beträgt die Belastung in den Entwicklungsländern auch heute noch durchschnittlich 40 Prozent.⁶ In den Industriestaaten liegen etwa 4 Prozent dieser Zollpositionen über einer Belastung von 15 Prozent, in vielen Staaten Afrikas und Lateinamerikas sind es 20 bis 40 Prozent.⁷ Im Handel mit gewerblichen und industriellen Gütern weist heute die Schweiz mit einem Durchschnitt von 1,8 Prozent das niedrigste und Indien mit 60 Prozent das höchste Zollniveau aus.⁸

Grosse Zollbelastungsunterschiede bestehen zweitens nicht nur zwischen den Ländern. Auch zwischen den einzelnen Handelsgütern gibt es grosse Differenzen, und zwar sowohl in den Industriestaaten wie in den wirtschaftlich schwachen Ländern. Niedrige Zollbelastungen finden sich in der Regel bei Papier, Papiermasse, Metallen, Metallprodukten sowie bei elektrischen und nichtelektrischen Maschinen und Geräten. Über dem Durchschnitt liegen die Zölle bei den Agrarprodukten⁹, den Textilien, der Bekleidung, dem Leder, den Lederwaren und den Schuhen. In Australien weisen rund 75 Prozent aller Zollpositionen Textilien und Bekleidung und in Japan 40 Prozent der

³ *Ministererklärung*, Teil I, D, Abschnitt Landwirtschaft, veröffentlicht in: *GATT* (1987), BISD 33rd S, S. 24.

⁴ *Ministererklärung*, Teil I, D, Abschnitt Textilien und Bekleidung, veröffentlicht in: *GATT* (1987), BISD 33rd S, S. 23.

⁵ *GATT* (1994), S. 11; zum Zollabbau in den einzelnen GATT-Runden vgl. *Senti* (2000), Rz. 500ff.

⁶ *World Trade Agenda* (2001), 9. April, S. 5.

⁷ *WTO* (2001), S. 19.

⁸ *WTO* (2001), S. 2.

⁹ Vgl. den Abschnitt „Problematische Agrarpolitik“.

Positionen Lederwaren eine Belastung von über 15 Prozent aus.¹⁰ In der Uruguay-Runde haben die Zollbelastungsunterschiede zwischen den Produktgruppen weiter zu- statt abgenommen, indem die bereits niedrigen Zollbelastungen prozentual stärker abgebaut wurden als die höheren.¹¹

In diesem Zusammenhang ist drittens auch die bestehende Zolleskalation in den Tarifen der Industriestaaten zu erwähnen. Die Eskalation zeigt, wie die Zollbelastung mit zunehmender Verarbeitung eines Produkts steigt und wie dadurch die verarbeitende Industrie zu Lasten der Rohprodukte geschützt wird. Nach Ansicht der Entwicklungsländer hemmt die gegenwärtig noch bestehende Zolleskalation die industrielle Entwicklung in den armen Ländern und steht im Widerspruch zu den Versprechen von Technologietransfer und Entwicklungshilfe. Nach Berechnungen des GATT beträgt der Zoll auf Rohprodukten aus den Entwicklungsländern nach den Industriestaaten nach Abschluss der Uruguay-Runde durchschnittlich 0,8 Prozent. Für die aus diesen Rohprodukten erstellten Halbfertigfabrikate gilt ein Zoll von 2,8 Prozent, und für die entsprechenden Fertigprodukte von 6,2 Prozent.¹² Besonders gross ist die Zolleskalation bei den für die wirtschaftlich schwachen Staaten wichtigen Handelsgütern Textilien, Bekleidung, Lederwaren und Schuhe.

Zu Diskussionen Anlass gibt viertens die Zollbindung, das heisst die Verpflichtung der WTO-Mitglieder, die einmal festgelegten Zollsätze nicht wieder anzuheben. Die Zölle der gewerblichen und industriellen Güter der Industriestaaten und osteuropäischen Transformationsländer sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auf dem Niveau der effektiv angewandten Zollsätze gebunden. Im Verlauf der Uruguay-Runde haben auch die Entwicklungsländer ihre Zollbindung auf etwa einen Drittel ihrer Positionen angehoben. In Lateinamerika liegen die Bindungen über und in Afrika und Asien unter dem Durchschnittswert. Hongkong/China ist keine Bindung eingegangen. Indien hat 60 Prozent der Positionen gebunden.¹³ Bei der Zollbindung setzt nun die Kritik an der Dritten Welt an, denn ihre Zollbindung erfolgte in der Regel auf einem Niveau, das in einzelnen Ländern bis zu 30 Prozent über den faktischen Zöllen liegt, so dass diese Länder jederzeit in der Lage sind, ihre Zölle ohne Verletzung der im GATT

¹⁰ WTO (2001), S. 2.

¹¹ Die Zollbelastungen von 2,5 bis 7% auf Papier, Papiermasse, Möbel, Metalle sowie Maschinen und Geräten wurden um 50 bis 60% reduziert, wogegen die Zollbelastungen von 10 bis 15% auf Textilien, Bekleidung, Leder und Lederwaren erfuhren eine Reduktion von lediglich 18 bis 22%. Detaillierte Angaben über die Zollreduktion in der Uruguay-Runde finden sich in: GATT (1994), April, S. 11.

¹² Über das Ausmass der Zolleskalation vor und nach der Uruguay-Runde vgl. GATT (1994), April, S. 13.

¹³ WTO (2001), S.3.

eingegangenen Verpflichtungen anzuheben. Eine solche Zollpraxis ist für alle Handelspartner mit grossen Unsicherheiten verbunden (vor allem, wenn die Zolltarife nicht bekannt sind, d.h. „aus Spargründen“ nicht veröffentlicht werden) und widerspricht dem Sinn und Geist der GATT- beziehungsweise der WTO-Grundsätze.¹⁴

Fünftens ist noch ein Zollproblem zu erwähnen, das weniger Sache der WTO als binnenpolitischer Art ist, die Minimalbelastungen. Die Durchsicht der Zolltarife, vor allem der europäischen, verdeutlicht, dass fast die Hälfte der über 7000 Positionen eine Belastung von weniger als 2 Prozent des Importwerts aufweisen. Derart minimale Zölle haben keine protektionistische Wirkung, noch sind sie fiskalpolitisch interessant. Solche Zölle dienen allein dem Schutz der Administration und der damit beschäftigten Beamten.

Um alle diese Zollprobleme zu lösen beziehungsweise zu beseitigen, hat der US National Foreign Trade Council (NFTC), dem 550 exportorientierte Industrie- und Dienstleistungsunternehmen der USA angehören, Ende März 2001 den Vorschlag gemacht, in der nächsten WTO-Handelsrunde den vollständigen Zollabbau zu beschliessen. Im Verlauf von 15 Jahren hätten alle WTO-Mitglieder ihre Zollbelastungen endgültig auf Null abzubauen.¹⁵ Wie aus Genf zu erfahren ist, besteht zurzeit noch kein formeller WTO-Beschluss, den Zollabbau auf die Traktandenliste der kommenden Handelsrunde zu setzen. Zweifelsohne wird aber auch in der nächsten Runde über die Zölle verhandelt werden. Wichtig ist die Frage, ob die Zölle ins Zentrum der Hauptverhandlungen rücken oder „bloss“ im Zusammenhang mit anderen Bereichen (z.B. Landwirtschaft, Textilien) zur Diskussion stehen.

¹⁴ So haben – um zwei extreme Beispiele zu nennen – Costa Rica bei einem faktischen Zoll von durchschnittlich 6.5% eine Bindung auf dem Niveau von 45% und die Türkei bei einem faktischen Zoll von 8% eine Bindung auf dem Niveau von 43% vorgenommen. Besonders grosse „bindungsfreie Margen“ bestehen, wie im Zusammenhang mit der Agrarpolitik erwähnt wird, im Agrarhandel. *WTO* (2001), S. 2f. und 8; vgl. auch *Senti* (2000), Rz. 505ff.; *WTO* (2001), Press Release, 27. April, S. 1.

¹⁵ NFTC-Paper vom 21.3.2001. Berichterstattung in: *World Trade Agenda* (2001), 9. April, S. 5.

Problematische Agrarpolitik

Bereits das Bestehen eines speziellen Agrarabkommens verdeutlicht, dass es in der Uruguay-Runde nicht gelungen ist, den Agrarhandel analog zum Handel mit anderen Gütern den allgemeinen GATT-Regeln zu unterstellen. Bilden jedoch die im Agrarabkommen verlangte Tarifizierung, der vereinbarte Zollabbau, die Marktöffnung und die Senkung der landesinternen Beihilfen und Exportsubventionen den Auftakt zu einer weiterführenden Liberalisierung des Agrarhandels, sind die Verhandlungsergebnisse von grosser Bedeutung. Werden aber die bisherigen Massnahmen unter dem Deckmantel des Umweltschutzes und der Volksgesundheit oder in Form von direkten Einkommenszahlungen kompensiert und weitergeführt, bleiben die Standortunterschiede und damit die Wettbewerbsverzerrungen unvermindert bestehen.¹⁶ Die 18 WTO-Mitglieder der Cairns-Gruppe haben im Frühjahr 1998 und im Herbst 2000 ihrer Befürchtung Ausdruck verliehen, die EU, die USA und Japan fänden unter dem Vorwand der „Multifunktionalität“ wieder zum früheren Agrarprotektionismus zurück. Die Erhaltung der Bevölkerungsstruktur, die Sicherung der Arbeitsplätze, der Umweltschutz und regionale Erwägungen würden vorgeschoben, um die Agrarsubventionen und damit den landwirtschaftlichen Protektionismus aufzustocken. Zurzeit droht Brasilien mit einem Boykott der künftigen WTO-Verhandlungen, falls nicht vorgängig bei der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels substantielle Fortschritte gemacht werden.¹⁷

Die bisherigen Erfolge der WTO im Bereich des Agrarhandels vermögen nicht zu überzeugen. Die in den WTO-Mitgliedern mit grossem Aufwand durchgeführte Tarifizierung der Agrarschutzmassnahmen hat insofern wenig zur Verbesserung der Transparenz beigetragen, als in vielen Ländern – Industriestaaten und Entwicklungsländern – über 50 Prozent der Zollbindungen beziehungsweise der gebundenen Zolllinien sich nicht auf Wertzölle beziehen, sondern auf Zölle, die nach anderen Kriterien berechnet werden (Gewicht, Importperiode, Kontingente, landeseigene Produktionsprogramme usw.). Demzufolge sind die Importbelastungen

¹⁶ Rolf J. Langhammer weist in seinem Kurzbeitrag „Nach Seattle und vor Doha: Die WTO zwischen Strassenprotest und Mitgliederstreit“ darauf hin, wie gerne sich die Politiker der Industriestaaten „in Gestalt von Verbraucherschutzministerien“ der „Sorge von Verbrauchern um die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Nahrungsmitteln“ annehmen. Langhammer (2001), S. 241.

¹⁷ Berichterstattung über die Cairns-Tagungen im April 1998 und im Oktober 2000 in: *NZZ* vom 7.4.1998, Nr. 81, S. 25 und *NZZ* vom 19.10.2000, Nr. 244, S. 25. Neben den USA, der EU und Japan könnte auch die Schweiz genannt werden. Auch in der Schweiz werden die durch die Liberalisierung verursachten Preiseinbussen durch direkte Einkommenszahlungen kompensiert. Die Direktzahlungen sind in der Schweiz in den letzten zehn Jahren von 0.7 auf fast 3 Mrd. SFr. angestiegen. *SBV* (2000), Statistische Erhebungen und Schätzungen 1999, S. 152.

zwischen den einzelnen Handelspartnern nur bedingt vergleichbar. Dazu kommt, dass im Agrarbereich die Zollbindungen sehr oft weit über den faktischen Zöllen liegen, so dass die Regierungen die Möglichkeit haben, die Agrarzölle nach eigenem Gutdünken zu variieren. Schliesslich ist auch festzuhalten, dass die gewährten Kontingente immer weniger benutzt werden, teils wegen der hohen „in-quota-tariff rates“, teils wegen der prohibitiv komplizierten Administration der Kontingente.¹⁸ In der Uruguay-Runde war man sich bewusst, dass das Agrarabkommen in der beschlossenen Form nicht alle Probleme ausräumen wird. Um den Liberalisierungsprozess kontinuierlich weiterzuführen, hat Art. 20 des Agrarabkommens vorgesehen, sechs Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens die Verhandlungen neu aufzunehmen.

In der ersten Phase der neuen Verhandlungen vom März 2000 bis März 2001 haben insgesamt 125 der 140 WTO-Mitglieder Programmvorschläge zur Neuregelung des grenzüberschreitenden Agrarhandels eingereicht. Diese Vorschläge bilden die Ausgangsbasis der Verhandlungen in der zweiten Phase vom Mai 2001 bis März 2002. Ob die Vielzahl dieser Eingaben im Sinne der Interpretation von *Mike Moore* einem „Vertrauensbeweis in die WTO“ gleichkommt,¹⁹ ist fragwürdig. Vielmehr scheinen die einzelnen Partner in der Verhandlungsphase 2000/01 vorerst ihre verhandlungsstrategischen Ausgangspositionen bezogen zu haben. Nach Aussage von Verhandlungsdelegierten würden die künftigen Agrarverhandlungen deshalb besonders schwierig werden, weil keine Paketlösungen mit anderen Handelsbereichen zur Verfügung stünden und gegenseitige Zugeständnisse innerhalb des Agrarhandels oft nicht oder nur beschränkt möglich seien. Ob dem in der Tat so ist, oder ob es sich bei solchen Äusserungen um ein diplomatisches Ablenken von der eigenen Agrarschutzpolitik handelt, ist zurzeit schwer zu beurteilen. Die Traktandenliste der ersten beiden Delegiertentreffen der zweiten Phase (Mai und Juli 2001) enthält auf jeden Fall ein reichlich breites Programm, indem die Neuregelung der Importquoten, die Agrarzölle, die Exportsubventionen und Exportkredite sowie die Nahrungsmittelsicherheit und die Gesundheit zur Sprache kommen sollen.²⁰

¹⁸ Eine Darstellung der heutigen Situation findet sich in: *WTO* (2001), S. 3.

¹⁹ *WTO* (2001), Press Release, 28. April, S. 1.

²⁰ *WTO* (2001), Press Release, 28. April, S. 2.

Probleme im Handel mit Textilien und Bekleidung

Das Textilabkommen entstand in der Absicht, den Handel mit Textilien und Bekleidung in einer Zeitspanne von zehn Jahren in die Handelsordnung des GATT beziehungsweise der WTO überzuführen. Zur Erreichung dieses Ziels seien die bestehenden Handelskontingente stufenweise abzubauen. Obwohl gemäss dieser Vorgabe bis heute 33 Prozent der Quoten hätten beseitigt werden müssen, sind nach Aussage der Entwicklungsländer erst ganz wenige Quoten aufgehoben worden. Zudem würden die Importländer die gewährte Marktöffnung durch temporäre Schutzmassnahmen, Antidumping-Aktionen und diskriminierende Ursprungsbestimmungen zunichte machen. Es ist zu vermuten, dass auch im Handel mit Textilien und Bekleidung die protektionistischen Binnenmarktkräfte stärker sind als die von der WTO vorgegebene und angestrebte Liberalisierung.²¹

2.2 Der Dienstleistungshandel

Mit dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) hat die Welthandelsordnung eine Ausweitung und Abrundung erfahren. Das ursprüngliche GATT klammerte den Handel mit Dienstleistungen aus, nicht nur weil die GATT-Vertragspartner zu keinen gegenseitigen Zugeständnissen bereit waren, sondern weil den grenzüberschreitenden Dienstleistungen damals keine so grosse Bedeutung wie heute zukam. Ihr Anteil am Güterhandel machte zu Beginn der fünfziger Jahre gut 10 Prozent aus, gegenüber knapp 25 Prozent ein halbes Jahrhundert später. Die in der Uruguay-Runde ausgehandelte Dienstleistungsordnung darf nicht mit der im GATT niedergelegten Güterhandelsordnung gleichgesetzt werden. Das GATS ist kein abschliessend ausgehandelter Vertrag, sondern ein Abkommen im Werden. Die im GATT allgemeingültigen Kernelemente (Meistbegünstigungs- und Inländerprinzipien) gelten im Dienstleistungsbereich nur im Ausmass der in Genf hinterlegten Länderlisten (Ausnahmelisten bei der Meistbegünstigung, Positivlisten beim Inländerprinzip). Das GATS verbürgt vorerst lediglich den Status quo, um einen weiteren Ausbau von Handelshemmnissen zu verhindern, in den Worten der WTO: „For the most part, the current schedules of commitments reflect the status quo of market access rather than the result of liberalization“.²² Insgesamt zählt das GATS ca. 160 Dienstleistungssektoren auf, in denen die GATS-Partner spezifische Verpflichtungen zugestehen könnten. Zurzeit (Frühjahr 2001) ist rund ein Drittel aller WTO-Mitglieder bei 20 und weniger

²¹ Vgl. WTO (2000), FOCUS Nr. 46, S. 3.

²² WTO (2001), S. 4.

Sektoren spezifische Verpflichtungen eingegangen, ein Drittel bei 20 bis 60 Sektoren und ein Drittel bei über 60 Sektoren. Die bedeutendsten Zugeständnisse beziehen sich auf den Tourismus, die Finanzdienstleistungen und die Dienste in der Unternehmungsführung. Zurückhaltend waren die Vertragspartner bei Zugeständnissen in den Bereichen Ausbildung, Gesundheitswesen und Soziales.²³

Die im GATS ausgehandelte Dienstleistungsordnung ist zudem nicht so angelegt, dass sie in den nächsten Jahren automatisch zu einer weiteren Liberalisierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels führt. Zur Erreichung eines höheren Liberalisierungsgrads sieht Art. XIX GATS deshalb vor, spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Vertragswerks neue Verhandlungen über den Dienstleistungsbereich aufzunehmen.

Im Sinne dieser GATS-Vorschrift sind im Jahr 2000 in Genf Dienstleistungsverhandlungen angelaufen. Die erste Phase dieser Verhandlungen ist im März 2001 abgeschlossen worden. Rund 40 WTO-Mitglieder haben 60 Verhandlungsvorschläge eingebracht, die Gegenstand der zweiten Verhandlungsphase sind. Im Mai 2001 hat die zweite Verhandlungsphase über den Dienstleistungshandel begonnen. Die für diese Verhandlungen vorliegenden Grundlagenpapiere sind sehr unbestimmt gehalten. Im Mittelpunkt des Interesses steht offensichtlich die Freizügigkeit der berufstätigen Arbeitskräfte. Viele Entwicklungsländer fordern einen Ausbau der Schutzmassnahmen im grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel. Grundsätzlich tritt man für „progressively higher levels of liberalisation“ ein, ist aber bereit, „to recognize the right of members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services“. Die „Standstill-Klausel“ wurde in der Schlussfassung der Verhandlungsgrundlagen gestrichen. Auch auf feste Verhandlungsfristen konnten sich die Verhandlungspartner nicht einigen. Insgesamt erhoffen sich die Delegierten eine Stärkung ihrer Verhandlungen durch die Ministerkonferenz in Katar. Welcher Art diese Rückdeckung sein soll, ist zurzeit nicht bekannt.²⁴

²³ WTO (2001), S. 4.

²⁴ Vgl. *World Trade Agenda* (2001), 9. April, S. 10ff.

2.3 Die geistigen Eigentumsrechte

Das Urteil über die Zweckmässigkeit und die Bedeutung des Abkommens über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) fällt je nach Interessenlage unterschiedlich aus. Die staatlichen und parastaatlichen Ämter für geistiges Eigentum verweisen auf die jährlich steigenden Zahlen der Patentanmeldungen und Markeneintragungen, als ob die Anzahl der Amtshandlungen ein Massstab für deren Rechtfertigung wäre. Die Vertreter der Industrie argumentieren mit den von ihnen getätigten Investitionen. Ohne den Schutz des geistigen Eigentums in Form von Patenten und Marken würde der willkürlichen Nachahmung von Produkten und Verfahren Tür und Tor geöffnet, mit der Folge, dass die Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen zurückgehen würden. Die Ökonomen befürchten, dass nationalstaatliche und völkerrechtlich garantierte Urheberrechte und Patente zu Monopolrenten führen und eine Absatzwirtschaft ermöglichen, die mit den von der WTO verfolgten marktwirtschaftlichen Prinzipien wenig gemeinsam hat. Aus juristischer Sicht schliesslich gibt die Diskrepanz zwischen dem anfänglichen Verhandlungsauftrag und der endgültigen Ausformulierung des Abkommens Anlass zu Kritik.

Das von der Ministerkonferenz 1986 für die Uruguay-Runde erarbeitete Mandat forderte Massnahmen „zur Verringerung der Verzerrungen und Behinderungen im internationalen Handel“²⁵. In diesem Sinne lautete auch die Überschrift des im Dunkel-Bericht veröffentlichten Vertragsvorschlags: „Abkommen über handelsbezogene Aspekte an geistigem Eigentum einschliesslich des Handels mit nachgeahmten Waren“²⁶. Im Verlauf der Uruguay-Runde verschob sich indessen, wie *Hanns Ullrich* feststellt, „das Verhandlungsmandat völlig von dem des Schutzes vor Produktpiraterie zur Aufstellung angemessener ‚Normen und Grundsätze über die Verfügbarkeit, den Umfang und die Nutzung von handelsbezogenen Rechten des geistigen Eigentums‘“²⁷. Das TRIPS enthalte sich nicht nur ausdrücklich der Regelung von Problemen, wie zum Beispiel der Rechtserschöpfung und der damit verbundenen Parallelimporte, die bis anhin als die eigentlichen handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums gegolten hätten, das TRIPS verzichte „überhaupt auf die Errichtung eines wirklich internationalen Schutzsystems“ und baue „stattdessen auf dem herkömmlichen nationalen System des geistigen Eigentums unter Verpflichtung aller Mitgliedstaaten zu

²⁵ *Ministererklärung* (1986), Teil I, D, Abschnitt Handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum einschliesslich des Handels mit nachgeahmten Waren, veröffentlicht in: *GATT* (1987), BISD 33rd S, S. 25f..

²⁶ *Dunkel-Bericht* (1991), S. 58.

²⁷ *Ullrich* (1995), S. 623; *WTO-Vereinbarung*, Präambel, 2. Absch. Lit. b.

dessen Ausbau auf“. Aus diesem Grund bestehe die Gefahr, dass die Schutzrechtsangleichung durch das TRIPS „zur blossen Verbürgung des Schutzes nationaler Märkte nach Gegenseitigkeitsregeln“ werde und „die weitere Verbesserung des Handels aus dem Blickfeld“ gerate.²⁸ Gegenstand künftiger Verhandlungen wird zweifelsohne die Rechtserschöpfung (Art. 6 TRIPS) und die Regelung der Parallelimporte sein.

2.4 Die Streitschlichtung

Internationale Handelszwiste bergen die Gefahr eines „Flächenbrands“ in sich. Es ist das grosse Verdienst des GATT und der WTO, mit der Streitschlichtung einen Beitrag zur Lösung von Handelskonflikten zu leisten. Das Befolgen einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber einer internationalen Organisation schwächt die Position einer Regierung weniger als ein freiwilliges Nachgeben gegenüber einer ausländischen Handelspartei. Zugeständnisse an ausländische Handelspartner werden von politischen Oppositionsgruppen als Schwäche der Regierung interpretiert und zur eigenen Profilierung missbraucht. Die Akzeptanz eines Entscheids der Schlichtungsstelle wird hingegen zu einem Akt der Pflicht und nicht zu einem politischen Gesichtsverlust.

In den knapp 50 Jahren des GATT befasste sich die Schlichtungsstelle mit rund 200 Streitfällen. Insgesamt 27 Prozent der Klagen wurden im Verlauf der Verhandlungen zurückgezogen, 31 Prozent endeten mit einem Rechtsvergleich zwischen den Vertragsparteien und 42 Prozent führten zu einem Entscheid. Neun Zehntel der getroffenen Entscheide fanden die Anerkennung der Streitparteien. Bei einem Zehntel der Entscheide weigerten sich die Parteien, dem Panelergebnis nachzuleben und die erwiesene Vertragsverletzung auszuräumen.²⁹

In den ersten sechs Jahren der WTO wurden 220 Streitfälle gemeldet. In 160 Fällen folgten Verhandlungen auf bilateraler Basis. In 60 Fällen verlangten die Streitparteien die Einleitung eines Panelverfahrens. Von den 60 Verfahren sind 43 abgeschlossen. 17 Verfahren sind zurzeit (Frühjahr 2001) noch aktiv.³⁰

Mit der Revision von 1994 hat die Streitschlichtung eine beträchtliche Stärkung erfahren. Zum einen wurde das Verfahren zeitlich gerafft, zum anderen ist anstelle eines

²⁸ In Anlehnung an die Formulierung von *Ullrich* (1995), S. 624; vgl. auch *Senti* (2000), Rz. 1416.

²⁹ *Hudec/Kennedy/Sgarbossa* (1993), S. 1ff.

³⁰ *Senti* (2001), S. 29.

Verhandlungsverfahrens ein gerichtsähnliches Verfahren mit ausserparteilichen Entscheidungsstellen getreten. Der im Streitfall unterlegene Partner kann die Empfehlung des Panels und des Berufsorgans nicht mehr blockieren. Sie wird auch gegen seine Stimme verabschiedet. Schliesslich haben die Streitparteien neu die Möglichkeit, gegen eine Panelempfehlung in die Berufung zu gehen.

Vor allem fünf Punkte werden heute im Zusammenhang mit der WTO-Streitschlichtung kritisiert: Der erste Vorwurf geht dahin, die Streitschlichtung sei zu sehr auf Interessenausgleich und weniger auf Rechtmässigkeit ausgerichtet. Im Vordergrund der WTO-Streitschlichtungsvereinbarung stünden das „ausgewogene Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten“, die „zufriedenstellende Regelung der Angelegenheit“ und die „beidseitig akzeptable Vereinbarung“. Das Anstreben eines Interessenausgleichs auf Kosten des Rechts werde besonders bei einem Konflikt zwischen Staaten mit unterschiedlicher Marktmacht problematisch.

Damit ist als zweites Problem die Marktmacht angesprochen. Die Tatsache, dass die meisten Klagen von den mächtigen Handelspartnern USA, EU und Japan eingebracht werden, lässt vermuten, dass die WTO-Streitschlichtung gewisse Schwächen aufweist. Die starke Korrelation zwischen Marktmacht und Häufigkeit der Klagen legt nahe, dass das System besser für grosse und starke Partner arbeitet als für kleine und schwache. Dafür sprechen verschiedene Gründe: Erstens, eine Klage vorzubringen ist immer eine heikle Angelegenheit, weil diese möglicherweise Gegenmassnahmen auslöst, vor denen sich kleinere Staaten eher fürchten als grosse, und zweitens, das GATT beziehungsweise die WTO ist keine self-executing institution. Ein rechtlicher Entscheid erfordert einen politischen Rückhalt und entsprechenden wirtschaftlichen Druck, um realisiert zu werden. Dieser Druck und diese Macht fehlt den kleinen Partnern.³¹ Dass diese Hypothese etwas für sich hat, mögen die beiden folgenden Fälle zeigen. Wie der US-Gliedstaat Massachusetts im Jahr 1997 Unternehmen, die mit Burma und Indonesien Geschäfte trieben, aus humanitären Gründen von öffentlichen Aufträgen ausschloss, hat allein die EU, obwohl andere Staaten genauso betroffen waren, diese vermutete Vertragsverletzung unvermittelt vor die WTO gebracht. Wie die Schweizer Banken von den US-Gliedstaaten New York und Kalifornien mit Boykott belegt wurden, hat die Schweiz die WTO Schiedsstelle nicht bemüht, offensichtlich aus Angst, mit noch weiteren Massnahmen geschädigt oder bedroht zu werden.

³¹ *Hudec/Kennedy/Sgarbossa* (1993), S. 30.

Drittens wird am Streitschlichtungsverfahren bemängelt, es sei im Rahmen des multilateral ausgerichteten WTO-Handelssystem bilateral angelegt. Eine Vertragsverletzung könne allein von einer angeblich geschädigten oder bedrohten Partei geahndet werden, nicht aber von der WTO als Institution oder einer nicht betroffenen Drittpartei.

Viertens weist, wie der Bananenstreit verdeutlicht, die Streitschlichtungsvereinbarung insofern eine Rechtslücke auf, als aus den Art. 21 und 22 der Vereinbarung nicht klar hervorgeht, wie bei einer vermeintlichen Nichterfüllung von Panelentscheiden vorzugehen ist. Das Panel verpflichtete 1996 die EU, ihr Bananenhandelsregime innerhalb einer Frist von 15 Monaten dem geltenden Handelsrecht anzupassen. Die Rekursinstanz bestätigte diese Empfehlung. Auf den 1. Januar 1999 setzte die EU folglich eine neue Bananenhandelsregelung in Kraft, die jedoch nach Meinung der USA den gestellten Anforderungen des Panels nicht entsprach. Nach Ansicht der EU handelte es sich dabei gemäss Art. 21:5 der Streitschlichtungsvereinbarung um „eine Meinungsverschiedenheit über das Vorliegen oder die Übereinstimmung von Massnahmen ..., die zu treffen sind, um die Empfehlungen und Entschliessungen zu erfüllen“. Über eine solche Meinungsverschiedenheit habe das seinerzeitige Panel innerhalb 90 Tagen zu entscheiden. Im Gegensatz dazu bezogen sich die USA auf Art. 22 der Vereinbarung, der bei Nichterfüllung von Panelentscheiden die Festsetzung von Retorsionsmassnahmen innerhalb 30 Tagen zum Gegenstand hat. Mit den Art. 21 und 22 der Vereinbarung sind für den gleichen Tatbestand unterschiedliche Vorgehensweisen vorgegeben, die sich, wie der Bananenstreit hinlänglich belegt, verhängnisvoll auswirken können. Art. 21 der Vereinbarung wird im Sinne des Art. 22 abgeändert werden müssen, soll ein Streitfall nicht ad absurdum geführt werden.³²

Schliesslich ist fünftens die Verbindlichkeit der Panel- und Rekursentscheide neu zu formulieren. Die Entscheide der WTO-Streitschlichtungsorgane sind nach dem Wortlaut der Streitschlichtungsvereinbarung blosse „Empfehlungen“ (recommendations), eine Formulierung, die keine Verbindlichkeit vermuten lässt. Die Völkerrechtler *John H. Jackson* und *Pierre Pescatore* belegen indessen anhand der WTO-Vertragstexte (vgl. Art. 23 der Streitschlichtungsvereinbarung), dass es sich bei diesen „Empfehlungen“ um Rechtserlasse handelt, die für alle WTO-Mitglieder verbindlich sind. Es wird die Aufgabe der nächsten Handelsrunde sein, die verpflichtende Bindung der

³² Zu den einzelnen Kritikpunkten vgl. *Senti* (2000), Ziff. 356 und 361ff.

Schiedsentscheide klarer zu formulieren, so dass ein Nichtbefolgen als klarer Völkerrechtsbruch ersichtlich wird.³³

Bei einer künftigen Revision der WTO-Streitschlichtung werden die hier angebrachten Kritikpunkte zur Diskussion stehen.

2.5 Die WTO als Institution

Im Gegensatz zum GATT, das in Form eines provisorischen Vertrags bestand, besitzt die WTO Völkerrechtspersönlichkeit. Als Völkerrechtssubjekt ist die WTO selbständiger Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten.

Der WTO als Organisation und Institution haften zwei Besonderheiten an: Die eine ist die Diskrepanz zwischen den vertraglichen Beschlussfassungsvorschriften und der Praxis. Gemäss WTO-Vereinbarung beschliesst der Allgemeine Rat je nach Rechtsgeschäft mit Einstimmigkeit oder mit dem Zweidrittel- oder Dreiviertelmehr. In Wirklichkeit aber halten sich die WTO-Mitglieder in Fortführung der GATT-Tradition an die Usanz, Entscheide im Konsensverfahren zu fällen. Die marktmächtigen Staaten sind an dieser Praxis interessiert aus Angst, in Mehrheitsabstimmungen von den kleinen Mitgliedstaaten überstimmt zu werden. Die marktmässig kleinen und mittleren Staaten wiederum sind sich bewusst, dass Entscheide gegen die Interessen der Grossen nicht tragfähig sind.

Eine zweite Besonderheit der WTO besteht darin, dass es sich bei den von den WTO-Mitgliedern eingegangenen Verpflichtungen um so etwas wie ein „gemischtes Abkommen“ handelt. Die WTO ist nicht in der Lage, mit einem Staat oder einem autonomen Zollgebiet Beitrittsverhandlungen abzuschliessen, ohne die Zustimmung der WTO-Mitglieder einzuholen (nach WTO-Vereinbarung ist für einen Beitrittsentscheid ein Zweidrittelmehr in der Ministerkonferenz erforderlich). Die WTO-Bestimmungen finden indessen zwischen zwei WTO-Mitgliedern keine Anwendung, „wenn eines der beiden Mitglieder zu dem Zeitpunkt, zu dem eines von ihnen Mitglied wird, der Anwendung seine Zustimmung versagt“³⁴. Viele WTO-Bestimmungen fordern ihre Vertragspartner auf, die Verhandlungen nach dem Prinzip der Reziprozität zu führen,

³³ Vgl. zur Verbindlichkeit der WTO-Empfehlungen *Senti* (2000), Rz. 357ff. (mit entsprechenden Literaturhinweisen).

³⁴ *WTO-Vereinbarung* Art.XIII:1.

die Verhandlungsergebnisse aufeinander abzustimmen und bei Vertragsänderungen auf die Interessen der Vertragspartner Rücksicht zu nehmen.³⁵ Ein solches System birgt die Gefahr in sich, dass Handelsverhandlungen letztlich wieder auf bilateraler Basis erfolgen und die handelsmässig stärkeren Partner ihre Macht zur Geltung bringen können. Andererseits bietet ein solches System auch die Möglichkeit, dass sich schwächere Staaten zusammenschliessen und dadurch an Handelsmacht gewinnen. So ist zum Beispiel die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer gegenüber den Industriestaaten im Rahmen des GATT sicher bedeutend stärker als in einer Situation, in der jedes einzelne Land auf sich selber angewiesen ist.

Die WTO als Institution mag ihre Besonderheiten und Unvollkommenheiten aufweisen, das pragmatische Vorgehen bei der Entscheidungsfindung und das Konsensverfahren bei der Entscheidungsfällung haben sich aber bis heute als ein Weg erwiesen, der zu keinen Spannungen zwischen den GATT-Vertragspartnern beziehungsweise WTO-Mitgliedern geführt hat. Insofern besteht in diesem Bereich wenig Handlungsbedarf.

3. Die weitere Entwicklung der WTO

Es wird in den nächsten Jahren eine schwierige Aufgabe sein, die WTO unbeschadet durch die *Skylla* und *Charybdis* der öffentlichen und privaten sowie der politischen und wirtschaftlichen Interessen zu steuern. Wie soll sich die WTO gegenüber den Nichtregierungsorganisationen (NGOs) verhalten? Bewirkt eine Aufnahme der Volksrepublik China und der ehemaligen UdSSR-Staaten nicht eine unerwünschte Verpolitisierung der WTO? In welchem Ausmass hat die WTO auf Probleme des Umweltschutzes, des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik einzutreten? Diese Punkte sind Gegenstand der folgenden Abschnitte.

3.1 Die WTO und NGOs

Nach Art. XII der WTO-Vereinbarung ist die WTO-Mitgliedschaft auf Staaten und autonome Zollgebiete, die in ihrer Aussenhandelspolitik frei und unabhängig sind, beschränkt. Mit Regierungsorganisationen (IGOs), deren Aufgaben und Zielsetzungen „mit denen der WTO in Zusammenhang stehen“, hat der Allgemeine Rat der WTO nach Art. V der WTO-Vereinbarung zusammenzuarbeiten (Muss-Vorschrift). Auf dieser

³⁵ Über die Anwendung der Reziprozität vgl. *Senti* (2000), Rz. 462ff.

Rechtsgrundlage beruhen die Zusatzvereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen der WTO und den zwischenstaatlichen Organisationen wie UNO, IMF, WIPO usw. Der WTO-Jahresbericht 2000 zählt 68 zwischenstaatliche Organisationen auf, die in den verschiedenen Gremien der WTO ständig oder auf Verlangen Beobachterstatus haben.³⁶ Mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die ähnliche Aufgaben und Zielsetzungen wie die WTO verfolgen, ist eine Zusammenarbeit möglich (Kann-Vorschrift). Der Allgemeine Rat der WTO hat somit das Recht, NGOs zu konsultieren und zu informieren. Die NGOs wiederum werden seit einigen Jahren mit zusätzlichen Informationen bedient (eigener Teil auf der WTO-Web-Seite) und haben an den Ministerkonferenzen Zugang zu den Plenarsitzungen und zum Pressezentrum. Keiner NGO ist beispielsweise an der letzten Ministerkonferenz in Seattle die Stimme verwehrt worden. Waren es 1996 in Singapur noch 108 NGOs, die vom Angebot der Konferenzteilnahme Gebrauch machten, erhöhte sich diese Zahl in Seattle auf 686.

Wird die WTO in Zukunft ihre Zusammenarbeit mit den NGOs reduzieren oder intensivieren? Wird die WTO den NGOs allenfalls den Beobachterstatus oder – obwohl diese selbsternannten und ohne reguläre demokratische Abstützung auftretenden Organisationen keine Verantwortung für die WTO-Entscheide tragen – eine Mitgliedschaft anbieten? In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass es sich bei den NGOs um Organisationen mit zum Teil ganz unterschiedlichen Zielsetzungen handelt: Schutz der Umwelt, Durchsetzung der Menschenrechte, Entwaffnung, Gleichstellung von Mann und Frau, Religionsfreiheit, Konsumentenschutz, Förderung der Landwirtschaft, Hilfswerke zu Gunsten der Entwicklungsländer, Erhaltung der Urbevölkerung usw. In Seattle spielten auch *Nader's* Anti-Nafta-Kampagne (*Nader's* Citizen's Trade Watch), die zur „Strasse nach Seattle“ aufrief, und die US-Gewerkschaften, die zusätzliche Jobs in den USA forderten, eine wichtige Rolle. Allen diesen Gruppierungen gelang es 1999 in Seattle, im Jahr 2000 in Prag und im Jahr 2001 in Davos, ihre völlig heterogenen Anliegen und Forderungen zu einem Protest gegen die Globalisierung zu bündeln und sich auf Kosten eines gemeinsamen Feindbilds zu profilieren. Früher kam, wie *Margaret E. Keck* festhält, dem transnationalen Aktivismus der NGOs hauptsächlich anwaltschaftlicher Charakter zu, indem sie versuchten, Einfluss auf die effektiven Akteure der internationalen Systeme zu nehmen. Zu Protestaktionen und Demonstrationen kam es nicht. Heute ist die Situation anders. Indem die NGOs gegen die fehlende Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entscheide

³⁶ WTO (2000), Annual Report 2000, S. 85ff.

in den internationalen Organisationen protestieren, gehen sie vom Argument des Rechts zum Argument der Macht über.³⁷

Die WTO selbst hat nicht wenig zu diesem protest- und demonstrationsfreundlichen Umfeld beigetragen. Das monatelange politisch peinliche Gerangel um die Besetzung der WTO-Generaldirektion, die in immer kürzeren Abständen in allen Weltteilen abgehaltenen Ministerkonferenzen mit 2000 bis 3000 Diplomaten und hohen Beamten und die über die ungenügende Konferenzvorbereitung hinwegtäuschenden optimistischen Pressemitteilungen über die vielen „historischen Meilensteine“ und „historischen Durchbrüche“, von denen zum Schluss nur noch die Gruppenfotos der in aufgeräumter Stimmung für die Heimpresse posierenden Minister übrig blieben, forderten die Opposition geradezu heraus.³⁸ Dieser Konferenztourismus und dieses zur Schau getragene Geltungsgebaren der Politiker und vieler Beamter wurden von den NGOs, von den Medien und von vielen steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürgern immer weniger verstanden und liessen unterschwellig eine latente Abneigung gegen derartige Veranstaltungen und Organisationen aufkommen. Die Entwicklung des GATT von einer relativ kleinen und bescheidenen Handelsorganisation in Genf zu einer allgegenwärtigen Verhandlungsolympiade hat der WTO viel an Sympathie gekostet und darf nicht übersehen und unterschätzt werden. Insofern ist es bezeichnend, dass lange Zeit kein Land bereit war, die im November 2001 stattfindende Ministerkonferenz zu organisieren und zu beherbergen. Schliesslich hat sich die Regierung Katars zur Abhaltung der Konferenz bereit erklärt.³⁹

Eine Entspannung zwischen der WTO und den NGOs setzt auf Seiten der WTO zweifelsohne einen Verzicht auf künftige Grossanlässe voraus. Das GATT in Genf hat über Jahrzehnte den Beweis erbracht, dass in bescheidenem Rahmen Grosses und in grossem Rahmen oft nur Bescheidenes geleistet werden kann.

3.2 Die Gefahr der Verpolitisierung

Eine gedankliche Trennung zwischen Handelspolitik und Staatspolitik ist nicht einfach und meist nicht sinnvoll. Der Aussenhandel beeinflusst die Staatspolitik einer Regierung und die Staatspolitik prägt den Aussenhandel eines Landes. Die Vorschläge

³⁷ Keck (2000), S. 83.

³⁸ Über die Vorbereitung der Konferenz in Seattle vgl. NZZ vom 4./5.12.1999, Nr. 283, S. 21.

³⁹ NZZ vom 24.10.2000, Nr. 248, S. 25.

zur Gründung des ursprünglichen GATT waren aber ausdrücklich von der Absicht getragen, die staatspolitische Einflussnahme auf den Aussenhandel im gegenseitigen Einvernehmen zurückzunehmen, nur so würden „mehr Schiffe grössere Ladungen transportieren, mehr Leute Arbeit finden, mehr Güter produziert werden und mehr Männer und Frauen besser essen und besser bekleidet sein“⁴⁰.

In der fünfzigjährigen Geschichte des GATT beziehungsweise der WTO sind die Grundprinzipien der Welthandelsordnung, die Marktöffnung und Nichtdiskriminierung, sowohl von den marktmässig starken wie von den marktmässig schwachen Staaten verschiedentlich verletzt worden. So haben beispielsweise die USA und die Mitgliedstaaten der EG ihren Agrar- und Textilprotektionismus unter dem Druck der Landwirtschafts- und Textillobby nicht aufgegeben und aus den GATT-Vorschriften herausgehalten. Aber auch die wirtschaftlich schwachen Staaten haben ihre politische Lage zur Erreichung von Ausnahmebestimmungen und Sondervorteilen benutzt, die ihnen von den Industriestaaten aus politischen Erwägungen nicht versagt werden konnten (z.B. in Form der Ermächtigungsklausel von 1979, die in Abweichung von der Meistbegünstigungspflicht Präferenzabkommen zu Gunsten der wirtschaftlich schwachen Staaten erlaubt).

Seit bald 15 Jahren bewirbt sich die Volksrepublik China um die Vertragspartnerschaft des GATT beziehungsweise die Mitgliedschaft der WTO. Alle Verhandlungspartner sind sich bewusst, dass eine Mitgliedschaft Chinas die künftigen Beitrittsverhandlungen Taiwans politisch belasten wird. Zudem hat das sino-amerikanische Abkommen von 1995 über die Bekämpfung von Copyright-Piraterie gezeigt, dass China keine grossen Anstrengungen unternommen hat, die bestehenden Missbräuche zu unterbinden, also kein verlässlicher Vertragspartner ist. Man befürchtet somit, dass die von der Volksrepublik China in den WTO-Beitrittsverhandlungen zugestandenen Lizenzen, Zoll- und Quotenkürzungen sowie Investitionserleichterungen kaum vollständig in die Tat umgesetzt werden. Aus politischen Erwägungen wird es sich jedoch keine Regierung leisten wollen, den Beitritt der Volksrepublik China allzu sehr zu erschweren oder zu verhindern. Im Gegenteil, in der Sorge um einen möglichst grossen Marktanteil in China scheint sich zwischen den WTO-Mitgliedern zurzeit so etwas wie eine Konkurrenz des Wohlwollens gegenüber der Volksrepublik China abzuzeichnen, wenigstens so lange, als man mit entsprechenden gegenseitigen Zugeständnissen (z.B.

⁴⁰ Aus dem Vorwort der US-Vorschläge zur Durchführung einer Internationalen Konferenz über Handel und Entwicklung, in der die Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO), auf die das GATT zurückgeht, angeregt wurde. *US Department of State* (1945), S. 4 .

im Versicherungsbereich) rechnen kann. Für die WTO als internationale Wirtschaftsorganisation bedeutet die Aufnahme der Volksrepublik China – ähnliche Probleme stellen sich bei der Aufnahme ehemaliger UdSSR-Staaten – aber zweifelsohne eine Entwicklung von einer bisher doch vornehmlich auf den Handel ausgerichteten Wirtschaftsorganisation zu einer stark politisch geprägten Institution.

3.3 Die WTO und die Nichthandelsbereiche

Nach Ansicht der „Freihändler“ ist das oberste Ziel der WTO ein möglichst offener und freier Welthandel. Umweltschutz, Entwicklungspolitik, Arbeitsrecht und Sozialpolitik seien dem freien Handel unterzuordnen. Die Bestimmungen des Art. XX(b) GATT, die zum Teil wortgleich in die übrigen WTO-Verträge eingegangen sind, würden durchaus genügen, um in Notfällen entsprechende Korrekturmassnahmen zu ermöglichen.⁴¹

Umweltschützer, Entwicklungspolitiker, Arbeitsrechtler und Sozialpolitiker hingegen vertreten die Meinung, der Freihandel sei den von ihnen gestellten Forderungen zu unterstellen. Das oberste Ziel der wirtschaftlichen Tätigkeit sei die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität. Der in Art. XX(b) GATT erwähnte Umweltschutz und die in Teil IV des GATT (Art. XXXVI – XXXVIII) ausformulierte Entwicklungspolitik seien auf arbeitsrechtliche und sozialpolitische Bereiche auszuweiten, zum Beispiel auf die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der Betagten sowie auf die Regelung der Kinderarbeit. Eine Regierung müsse das Recht haben, Importe aus Ländern mit unversicherten Arbeitskräften oder Kinderarbeit zu verbieten. Ein Gut, das von unversicherten Arbeitskräften oder Kindern gefertigt werde, sei ethisch und moralisch nicht das Gleiche wie ein Produkt von sozial besser gestellten Arbeitskräften und dürfe daher an der Grenze unterschiedlich behandelt werden.

Zwischen den Zielvorstellungen der einzelnen Interessenvertreter besteht insofern ein Konflikt, als absolute Freihandelsbestimmungen die Umwelt gefährden und extreme Umweltschutz- und Arbeitsrechtsforderungen den Handel zum Erliegen bringen können. Einen Mittelweg zu finden, ist deshalb so schwierig, weil jedes Land

⁴¹ Nach Art. XX(b) GATT hat jeder Vertragspartner das Recht, im Notfall „Massnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ zu ergreifen, vorausgesetzt, diese Massnahmen werden nicht so angewandt, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechten Diskriminierung führen. Zur Frage der Notwendigkeit einer GATT-Vertragsänderung vgl. *Diem* (1996), S. 187f.

unterschiedliche Vorstellungen über das wünschbare Mass an Freihandel, Umweltschutz, sozialer Sicherheit usw. hat. Dazu kommt, dass die WTO-Mitglieder hoheitsrechtlich autonom sind und sich gegen eine Einmischung und gegen Druckversuche von Seiten anderer Staaten wehren. Problematisch wird die Situation schliesslich dann, wenn einzelne Länder die Umweltschutz- und Sicherheitsvorschriften zum Schutz der eigenen Wirtschaft missbrauchen.

Die WTO hat in einer solchen Situation zwei Verhaltensmöglichkeiten: Erstens, sie nimmt sich aller Probleme an und versucht, zwischen Freihandel und Umweltschutz, zwischen Freihandel und sozialer Sicherheit, zwischen Freihandel und Kinderarbeit usw. zu regeln, zu schlichten und zu vermitteln, oder zweitens, sie beschränkt sich nach traditioneller Art auf die Handelspolitik und überlässt die übrigen Problembereiche den einzelnen Mitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen.

Den ersten Weg zu gehen, wird für die WTO schwierig sein, weil sich einzelne Staaten wie die der Vereinigung der südostasiatischen Staaten (ASEAN) vehement gegen den Versuch der Industriestaaten wehren, Sozialfragen auf die Traktandenliste der Ministerkonferenzen zu nehmen. Die wirtschaftlich schwachen Staaten unterstellen den Industriestaaten die Absicht, über strenge Sozialvorschriften in den Lieferländern die Wirtschaft der eigenen Märkte zu schützen.⁴² Zudem ist damit zu rechnen, dass sich die NGOs mit Kompromisslösungen nicht zufrieden geben, weil sie sich dadurch ihrer Demonstrations- beziehungsweise ihrer Selbstdarstellungs- und Selbstprofilierungsmöglichkeiten berauben würden.

Die WTO versucht den zweiten Weg zu gehen und sich, wie *Mike Moore*, gegenwärtiger Generaldirektor der WTO, nach dem Scheitern der Seattle-Konferenz in einem Interview betonte, auf das „Kerngeschäft“, die Handelspolitik zu beschränken: „[...] wir müssen der Tendenz widerstehen, alle denkbaren Aktivitäten wie Menschenrechte, Arbeitsstandards usw. der Handelspolitik zu subsumieren. Das würde uns völlig überfordern, so wichtig diese Themen auch sein mögen“.⁴³ Der zweite Weg setzt jedoch voraus, dass andere internationale Organisationen sich dieser Probleme annehmen, und dass zwischen der WTO und diesen anderen Organisationen eine fruchtbare Zusammenarbeit entsteht. Die Konferenz von Seattle hat den Eindruck hinterlassen, dass diese Voraussetzungen zurzeit nicht gegeben sind, und dass bei den WTO-Delegationen in Genf unterschiedliche Vorstellungen bestehen.

⁴² Vgl. Senti (2000), Rz. 719.

⁴³ NZZ vom 8./9.4.2000, Nr. 84, S. 29.

4. Schlussbemerkung

Die Schwierigkeiten, die sich bei der Umsetzung und Anwendung des WTO-Vertragswerks ergeben, angefangen bei den Zollproblemen bis hin zur erforderlichen Revision der Streitschlichtung, dürfen nicht als Krise der WTO beurteilt werden. Es handelt sich vielmehr um Probleme, derentwegen das GATT und die WTO geschaffen wurden. Freilich ist bemühend festzustellen, wie die Industriestaaten nur für die eigenen Exportgüter und -dienstleistungen offene Märkte und freie Grenzen verlangen, in den für die Entwicklungsländer lebensnotwendigen Agrar- und Textilbereichen jedoch nicht bereit sind, vom Schutz der eigenen Wirtschaft abzurücken. In diesem Widerspruch liegt seit Jahren eines der Hauptprobleme der Welthandelsordnung.

Gleichzeitig ist die Welthandelsordnung durch Probleme gekennzeichnet, die grundsätzlicher Art sind und weit über die bloße Umsetzung des WTO-Vertragswerks hinausreichen. Zu erwähnen ist das Machtgefälle zwischen den einzelnen Handelspartnern, das den marktmässig starken Staaten eine Verhaltensweise zubilligt, die den Kleinen nicht möglich ist. Man denke an den „Neuen Protektionismus“, das heisst die je 100 bis 150 Selbstbeschränkungsabkommen der USA, der EU und Japans, welche die kleinen Handelspartner zu einem „freiwilligen“ Exportverzicht verpflichten. Ein weiteres Welthandelsproblem ist die sogenannte „aggressive Reziprozität“ in den US- und EG-Handelsgesetzen, die diesen Handelspartnern das Ergreifen von unilateralen Massnahmen erlauben. Problematisch ist in den letzten Jahren auch die Tatsache, dass in einzelnen Ländern einflussreiche Lobbies und politische Parteien mehr und mehr aussenhandelspolitische Fragestellungen als binnenpolitische Probleme der Beschäftigung, des Umweltschutzes oder der Energiepolitik thematisieren und damit die Welthandelsordnung mit „hausgemachten“ Problemen belasten. Man denke in diesem Zusammenhang an die US-internen Debatten um die NAFTA. Schliesslich missbrauchen die Nichtregierungsorganisationen die Welthandelsordnung unter dem Schlagwort Globalisierung als gemeinsames Feindbild, in der Absicht, ihre zum Teil heterogenen Probleme einbringen und sich selber bemerkbar zu machen.

Diese Welthandelsprobleme können weder von den einzelnen Handelspartnern noch von der WTO als reiner Handelsorganisation gelöst werden. Indessen ist es das Verdienst all jener, welche die WTO geschaffen und mitgestaltet haben, mit dieser Organisation eine Richtung zu weisen, in der die Problemlösungen künftig angegangen werden können. Diese Überlegungen lassen erkennen, dass die WTO nicht in einer Krise ist, dass es aber gut ist, in einer Krise die WTO zu haben.

Literaturverzeichnis

Diem, Andreas (1996)

Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, Baden-Baden

Dunkel-Bericht

Kurztitel für: *GATT (1991)*, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Doc. MTN. TNC/W/FA, Genf

GATT (1991)

Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Doc. MTN. TNC/W/FA, Genf

GATT (monatlich)

FOCUS, Newsletter (ab 1981), Genf

GATT (1988-1994)

News of the Uruguay Round of MTN, Genf

GATT/WTO

Vertragstexte, veröffentlicht in: WTO (1995), The Legal Texts, Genf (englische Fassung); Hummer/Weiss (1997), Vom GATT '47 zur WTO '94, Baden-Baden u.a. (deutsche Fassung)

Hudec, Robert E. (1999)

The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years, in: Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 8, Nr. 1, S. 1-53

Hudec/Kennedy/Sgarbossa (1993)

A Statistical Profile of GATT Dispute Settlement Cases: 1948-1989, in: Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 2, Nr. 1, S. 1-113

Hummer/Weiss (1997)

Vom GATT '47 zur WTO '94, Baden-Baden u.a. (deutsche Fassung der GATT- bzw. WTO-Vertragstexte)

Keck, Margaret E. (2000)

Von Seattle nach Prag, Der wachsende Einfluss der Nichtregierungsorganisationen, in: *NZZ* vom 29.9.2000, Nr. 227, S. 83

Langhammer, Rolf J. (2001)

Nach Seattle und vor Doha: Die WTO zwischen Strassenprotest und Mitgliederstreit, in: *WiSt, Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, H. 5, 30. Jg., S. 241 und 252

Ministererklärung vom 20.9.1986

veröffentlicht in: *Hummer/Weiss*, S. 280-290 (deutsche Fassung); *GATT (1987)*,
BISD 33rd S, S. 19-28 (englische Fassung)

SBV, Schweizerischer Bauernverband (jährlich)

Statistische Erhebungen und Schätzungen, Brugg

Senti, Richard (2000)

WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich

Senti, Richard (2001)

WTO, Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich

Ullrich, Hanns (1995)

Technologieschutz nach TRIPS: Prinzipien und Probleme, in: *GRUR Int.*, H. 8/9,
S. 623-641

US Department of State (November 1945)

Proposals for Expansion of World Trade and Employment, Publ. 2411,
Washington

World Trade Agenda (monatlich)

Genf

WTO (jährlich)

Annual Report, Genf

WTO (monatlich)

FOCUS, Newsletter (ab 1995), Genf

WTO (1995)

The Legal Texts, Genf (englische Fassung der GATT- bzw. WTO-Vertragstexte)

WTO (2001)

Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round Inventory and Issues,
Special Studies 6, Genf