

Rolf J. Langhammer **Die**
Welthandelsordnung
nach Seattle

Von der Regeldisziplin zum Regelchaos?

Als Anfang 1999 das 50-jährige Bestehen des GATT gefeiert wurde, schaute auch die WTO auf fünf erfolgreiche Jahre zurück, wenn sie auch nicht zum erhofften Abbau merkantilistischer Tendenzen des GATT selbst geführt hat. Alle Erfolge schienen jedoch bereits nach der im Vorfeld überschatteten 3. WTO-Ministerkonferenz in Seattle zu verblassen, auf der der unlösbare Interessenkonflikt der drei Hauptakteure – EU, USA und Entwicklungsländer – einen Scherbenhaufen hinterließ. Indes besteht Hoffnung: So ist z.B. China durch eine Einigung mit den USA einem Beitritt nähergekommen, die rapide Entwicklung im Informationssektor lässt territoriale und Zollgrenzen zunehmend verblassen und auch der bisherige Streit um Bananenhandel oder Einfuhr hormonbehandelten Fleisches spiegelt das Bemühen der Kontrahenten um Konfliktbegrenzung wider. Zwar ist der Multilateralismus geschwächt, jedoch führt auch ein erfolgreich betriebener Regionalismus (EU, NAFTA) zur Integration regionaler Gemeinschaften, was wiederum den Erfolg eines multilateralen Gefüges signalisiert.

■ **Vom GATT zur WTO:
Die Verrechtlichung der
internationalen Handelsbeziehungen**

Als im Frühjahr 1999 das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT, die Keimzelle der heutigen Welthandelsorganisation WTO, sein 50-jähriges Jubiläum feiern konnte, lag dieses Datum am Ende einer fünfjährigen Erfolgsgeschichte der WTO, die mit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Inkraftsetzung der WTO ihren Anfang nahm. Mit der Ergänzung des GATT durch Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte und Dienstleistungen, durch völkerrechtliche Verbindlichkeit (Ratifizierung) sowie dem Abschluss der achten bislang schwierigsten multilateralen Verhandlungsrunde schien sich die internationale Staatengemeinschaft auf ein umfassendes Prinzip der Nichtdiskriminierung zwischen Staaten einerseits sowie zwischen heimischen und ausländischen Anbietern andererseits geeinigt zu haben. Die WTO verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, sich zu allen Vertragswerken unter dem Dach der Welthandelsorganisation zu verpflichten, anstatt wie in der Vergangenheit nur den ihnen passenden Vertragstexten beizutreten. Zudem griff die Welthandelsorganisation anders als ihr Vorgänger GATT zum ersten Male tief in die Kompetenz nationaler Politikgestaltung ein, weil anders als beim Güterhandel die meisten Behinderungen von ausländischen Anbietern in den Bereichen geistiger Eigentumsschutz, Dienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen, Subventionen und Niederlassungsfreiheit nicht an der Zollgrenze, sondern beim Angebot auf dem heimischen

Markt virulent werden. Infolgedessen war die Reaktion auf die Gründung der Welthandelsorganisation durchaus zwiespältig. Fürchteten die einen, dass nationale Souveränität und Gestaltungsfreiheit auf dem Altar weltweiter Harmonisierung geopfert würden, bejubelten die anderen die Selbstbindung der mächtigen Handelsnationen als Erfolg in ihren Bemühungen, kleinere Handelspartner vor einseitigen Maßnahmen der Großen zu schützen.

Insgesamt war man sich einig, dass es nie zuvor ein umfassenderes Regelwerk zur Disziplinierung nationaler Eigeninteressen gegeben hatte. Besonderes Lob und besondere Erwartungen richteten sich auf den Streitschlichtungsmechanismus der WTO, der anders als beim GATT einen Schiedsspruch gegen eine beklagte Partei zulässt und wenn schon nicht Geldbußen, so doch die Bloßstellung von Regelverletzern zur Konsequenz hat. Es war der Streitschlichtungsmechanismus, der nach 1995 zunächst die Hoffnung derjenigen stärkte, die in der WTO tatsächlich eine Disziplinierung von Handelspartnern und damit Rechtssicherheit festzustellen glaubten. Im Nachhinein muss man sagen, dass es sich wohl bei den ersten Streitfällen um relativ einfach gelagerte Probleme handelte, bei denen die beklagte Partei willens war, die Verletzung der Regeln einzustellen. Spätestens beim Streit zwischen den USA und der Europäischen Union um die WTO-Konformität der europäischen Bananenmarktregelung zeigte sich aber, dass bei Streitfällen, in denen veritable ökonomische Interessen von Partnern auf dem Spiel standen, die Streitschlichtung dergestalt Lücken aufwies, dass die beklagte Partei auf Zeit spielen konnte, um damit die Verhängung von Vergeltungsmaßnahmen hinauszuzögern, während sie die volle Umsetzung des Schiedsspruchs zu umgehen versuchte. Weitere Risse in der glatten Außenfassade erfolgreicher Disziplinierung und Selbstbindung wurden sichtbar, als Einzelabkommen wie die Liberalisierung von Finanzmarktdienstleistungen oder diejenige des Schiffsverkehrs an den Einzelinteressen großer Handelspartner, vor allem der USA, scheiterten bzw. so weit bilateralen Interessen geopfert wurden, dass der Liberalisierungseffekt verringert wurde. Hinzu kam, dass die Umsetzung der Verpflichtungen der Uruguay-Runde von den großen Handelspartnern in den kritischen

■ **Besonderes Lob und besondere Erwartungen richteten sich auf den Streitschlichtungsmechanismus der WTO, der anders als beim GATT einen Schiedsspruch gegen eine beklagte Partei zulässt und wenn schon nicht Geldbußen, so doch die Bloßstellung von Regelverletzern zur Konsequenz hat.**

■ **Offensichtlich war es der Welthandelsordnung nicht gelungen, den merkantilistischen Grundton des GATT, demzufolge Importerleichterungen als „Zugeständnisse“ bezeichnet werden, endgültig zu tilgen.**

Bereichen Landwirtschaft und Textil und Bekleidung so interpretiert und hinausgezögert wurde, dass sich die Anbieter dieser Güter hintergangen sahen. Die erste Bestandsaufnahme nach Gründung der WTO und nach Abschluss der Uruguay-Runde, die erste WTO-Ministerkonferenz in Singapur im Dezember 1996, führte dann folgerichtig zur Ernüchterung, als festgestellt wurde, dass die Liberalisierung dieser sogenannten sensiblen Sektoren auf sich warten ließ bzw. auf den letztmöglichen Termin hinausgezögert wurde. Offensichtlich war es der Welthandelsordnung nicht gelungen, den merkantilistischen Grundton des GATT, demzufolge Importerleichterungen als „Zugeständnisse“ bezeichnet werden, endgültig zu tilgen. Im Gegenteil: Im Zuge der Asienkrise und der ungebrochenen wirtschaftlichen Dynamik in den Vereinigten Staaten sahen sich diese bei wachsendem Leistungsbilanzdefizit immer mehr als die Einzigen, die Güter aus den Schwellenländern abzunehmen bereit waren, während die Europäische Union von den Vereinigten Staaten als wachstumsschwach und latent protektionistisch kritisiert wurde. Die langjährigen Erfahrungen Japans in handelspolitischen Konflikten mit den Vereinigten Staaten legen den Schluss nahe, dass nichts protektionistische Tendenzen so fördert wie das Auseinanderklaffen bilateraler Leistungsbilanzsalden.

■ **Die Hintergründe des Fiaskos von Seattle**

Vor diesem Hintergrund und angesichts der noch nicht bewältigten Diskussion in den USA um negative Beschäftigungseffekte als Folge der Gründung der NAFTA und des damit zusammenhängenden intensiven Wettbewerbs mit Mexiko in arbeitsintensiven Industriezweigen, war es nicht verwunderlich, dass die Vorbereitung der 3. WTO-Ministerkonferenz in Seattle im November 1999 von Anfang an unter denkbar ungünstigen Vorzeichen stand. So

- ließ die japanische Wachstumsschwäche die Leistungsbilanzsalden der USA und Japans wieder auseinanderklaffen;
- verweigerte die Europäische Union im Zuge ihrer internen quälenden Auseinandersetzung um die Reform des Agrarmarktes im Lichte der bevorstehenden EU-Erweiterung (Agenda 2000) eine

- vorausgreifende Liberalisierung des Welthandels durch eigene Schritte;
- besaß der amerikanische Präsident kein Verhandlungsmandat für eine umfassende Liberalisierungsrunde und beschränkte sich somit auf den leichten Weg, Marktöffnung in Sektoren zu fordern, in denen die Vereinigten Staaten angebotsstark sind (Dienstleistungen, Landwirtschaft und öffentliches Beschaffungswesen), auf der Einfuhrseite aber weitergehende Zugeständnisse mit dem Hinweis auf die dominante Stellung der USA als absorptionsstärkster Nachfrager zu verweigern;
 - bildeten die Entwicklungsländer Allianzen gegen die Industriestaaten, in dem sie eigene Marktöffnung sowie die Zustimmung zu einer neuen Liberalisierungsrunde von der Beschleunigung der Umsetzung der Uruguay-Runden-Ergebnisse im Textil- und Agrarsektor abhängig machten.

Und damit nicht genug: Als Resonanzverstärker von Konflikten erwiesen sich die neuen Fragestellungen, mit denen sich die Welthandelsordnung in den letzten Jahren zunehmend konfrontiert sah, nämlich die Diskussion um Mindeststandards bei umweltintensiven Gütern sowie bei der Nutzung des Faktors Arbeit. Sahen die einen in dem angeblichen Erfolg der WTO einen Hebel für die Durchsetzung ihrer Schutzinteressen für Umwelt und Arbeit, so sahen die anderen die Möglichkeit, mit diesen Fragestellungen die WTO in ein straffes Korsett gegen das Ausufern von Globalisierung zu zwingen. Es nimmt daher nicht Wunder, dass zu Beginn der Seattle-Konferenz nicht mehr die Handelsliberalisierung, sondern der Schutz von Konsumenten und Kindern, von Natur und Umwelt, von Entwicklungsländern und Gesundheit sowie von kultureller Vielfalt und traditionellen Produktionsweisen das größte Interesse fanden. Der Streit um die Zulassung amerikanischen hormonbehandelten Rindfleisches zum EU-Markt und die Zulassung genetisch veränderter Produkte im Welthandel rief eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen auf den Plan, die sich dazu berufen fühlten, dem sogenannten Vorsorgeprinzip zum Schutz künftiger Konsumenten in der Welthandelsordnung zum Durchbruch zu verhelfen. Die Nichtregierungsorganisationen konnten dabei zum einen auf die Reputation der sogenannten technischen Organisationen in ihren

■ **Der Streit um die Zulassung amerikanischen hormonbehandelten Rindfleisches zum EU-Markt und die Zulassung genetisch veränderter Produkte im Welthandel rief eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen auf den Plan, die sich dazu berufen fühlten, dem sogenannten Vorsorgeprinzip zum Schutz künftiger Konsumenten in der Welthandelsordnung zum Durchbruch zu verhelfen.**

Reihen zurückgreifen, die mit viel Expertise und Qualifikation beachtliche Regelkenntnis in den sie interessierenden Bereichen beweisen konnten. Zum anderen hatte die Kritik am Internationalen Währungsfonds und die Stärkung der Weltbank mit ihrem breit gesteckten Zielbündel die Nichtregierungsorganisationen dazu ermuntert, gegen die angeblich ausschließliche Berücksichtigung wirtschaftlicher Ziele zu Felde zu ziehen und Umwelt- bzw. Sozialverträglichkeit von Strukturanpassungsmaßnahmen einzufordern. Die politische Führung der Weltbank trug diesen Zielen nach dem Motto Rechnung „if you can't beat them join them“. Nichts war daher naheliegender, auch gegen das angeblich alleinige Ziel der Handelsliberalisierung zu opponieren und damit in der Welthandelsordnung und ihren Verhandlungsprozeduren Fuß zu fassen.

In dieser Gemengelage von Streitpunkten zwischen den Regierungsdelegationen einerseits und zwischen den Nichtregierungsorganisationen und den Regierungsdelegationen andererseits selbst stand die Seattle-Konferenz. Sie musste scheitern, weil es den USA und der EU nicht gelang, ihre Streitpunkte so beizulegen, dass es der dritten Gruppe, den Entwicklungsländern, teuer gekommen wäre, wenn sie auf eine neue Runde verzichtet hätte. Nur das gemeinsame Eintreten der drei Akteure innerhalb der WTO für eine neue Runde hätte den Nichtregierungsorganisationen die Botschaft vermitteln können, dass andere Ziele als die der Nichtdiskriminierung und der Handelsliberalisierung besser in anderen Regelwerken hätten vertreten werden können als in der Welthandelsordnung. So aber fand sich keine Gruppe und keine Handelsnation in Seattle, die dem Ziel der Nichtdiskriminierung glaubwürdig und uneingeschränkt hätte Gewicht verleihen wollen. Das Scheitern der Konferenz war nur die logische Konsequenz dieser Unglaubwürdigkeit innerhalb der WTO und des Unverständnisses außerhalb der WTO, was die positiven Wirkungen von Handelsliberalisierung gerade für andere Ziele anlangte.

So konnte beispielsweise nicht vermittelt werden, dass

- die WTO bislang eine mächtige Schutzgemeinschaft der kleinen, schwächeren Entwicklungs-

■ **Nur das gemeinsame Eintreten der drei Akteure innerhalb der WTO für eine neue Runde hätte den Nichtregierungsorganisationen die Botschaft vermitteln können, dass andere Ziele als die der Nichtdiskriminierung und der Handelsliberalisierung besser in anderen Regelwerken hätten vertreten werden können als in der Welthandelsordnung.**

- länder gegenüber den Pressionen der großen Handelsnationen ist;
- Handelsliberalisierung erst die Einkommensgewinne für Entwicklungsländer ermöglicht, die es ihnen gestatten, finanzielle Ressourcen für den Schutz von Umwelt und die Förderung von Ausbildung und Gesundheit der Menschen bereit zu stellen;
 - erst Einkommenswachstum den Zeithorizont der Menschen so verlängert, dass ihnen die Ziele der Umwelt und der pfleglichen Behandlung von Arbeitskräften als wichtige erstrebenswerte Ziele erscheinen;
 - nur das Prinzip der Gegenseitigkeit von Zugeständnissen in einer grundsätzlich merkantilistischen Welt Handelspartner dazu veranlassen kann, ihre Märkte zu öffnen und interne Interessengruppen gegen Marktöffnung ruhig zu stellen.

■ **Das Zusammenkehren des Scherbenhaufens**

Ungeachtet der zentrifugalen Kräfte, die in Seattle innerhalb und außerhalb der Verhandlungsgremien tätig wurden, hat sich das Krisenmanagement der WTO selbst als verbesserungsbedürftig erwiesen. Es gelang dem neuen Generaldirektor der WTO, Mike Moore, nicht, die beiden „Elefanten“ der WTO, die USA und die EU, davon abbringen, ihr Heil in bilateralen Verhandlungen zu suchen und die WTO als lästige Disziplinierungsinstanz zu umgehen. Hier besteht die größte Gefahr für die multilaterale Ordnung, denn wenn die beiden großen Akteure ihre handelspolitischen Ziele auch außerhalb der WTO realisieren können, schrumpft diese zur Klagemauer für die Entwicklungsländer und gewinnt das Zerrbild aus der Vergangenheit, nämlich das GATT als Klub der Reichen, wieder neue Konturen. Zunächst ist es aber wichtig festzuhalten, dass die Vertragsparteien der WTO den Raum, den sie Türe knallend verlassen haben, wieder betreten müssen. Dazu verpflichten sie die Uruguay-Runden-Ergebnisse. Auch wird sie die eigene Einsicht leiten, dass ihr ökonomisches Wohl und Wehe davon abhängt, ob die Entwicklungsländer, die auf die Märkte der Industrieländer angewiesen sind, wirtschaftlich gesunden, weil sie die zukünftigen Wachstumsmärkte darstellen. Unglück-

■ **Ungeachtet der zentrifugalen Kräfte, die in Seattle innerhalb und außerhalb der Verhandlungsgremien tätig wurden, hat sich das Krisenmanagement der WTO selbst als verbesserungsbedürftig erwiesen.**

■ **Es wäre ein großer Schritt in Richtung Gleichberechtigung, wenn die Entwicklungsländer erkennen würden, dass ihnen die Ungleichbehandlung in der Vergangenheit keine wesentliche Vorteile beim Marktzugang beschert hat, weil die Industriestaaten nur auf das verzichteten, was sie nichts im Sinne von Marktzugang kostete.**

licherweise hat sich das Stigma der Ungleichbehandlung von Industrie- und Entwicklungsländern aus dem alten GATT auch in der neuen WTO fortgesetzt, so dass viele Entwicklungsländer in ihr einen zusätzlichen Schalter für Privilegien und Entwicklungshilfe sehen. Das Erziehungszollargument und das Pochen auf bevorzugte Behandlung im Rahmen der sog. Ermächtigungsklausel von 1979 haben dazu geführt, dass es bei den Umsetzungsfristen für die Uruguay-Runden-Ergebnisse zu einer Dreiteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und ärmsten Ländern kam. Es wäre ein großer Schritt in Richtung Gleichberechtigung, wenn die Entwicklungsländer erkennen würden, dass ihnen die Ungleichbehandlung in der Vergangenheit keine wesentliche Vorteile beim Marktzugang beschert hat, weil die Industriestaaten nur auf das verzichteten, was sie nichts im Sinne von Marktzugang kostete. Mehr finanzielle und technische Unterstützung ist letztlich produktiver als der Ersatz durch präferenzielle Behandlung. Hier könnte das Beispiel Chinas, wenn es denn bei der Aufnahme in die WTO auf eine Vorzugsbehandlung als Entwicklungsland weitgehend verzichten würde, einen wesentlichen Impuls bewirken. Ein zweiter Schritt in Richtung Glaubwürdigkeit und Zielkonformität würde darin bestehen, dass die Industrieländer, allen voran die Europäische Union, erkennen würden, dass sie selber bei einigen hochwertigen und technologieintensiven Nahrungsmitteln auf die Weltmärkte vordringen können, wenn sie selbst in anderen Agrarbereichen ihren Markt öffnen würden. Die Osterweiterung der Europäischen Union leitet den endgültigen Kollaps der Europäischen Agrarmarktpolitik im alten Sinne ein und erfordert es, Agrargüter letztlich so wie andere Güter auch zu behandeln, d.h. Subventionen einzustellen.

Ein dritter Schritt besteht darin, dass die Vertragsparteien die Sorgen von Bürgern im Hinblick auf die Globalisierungswirkungen ernst nehmen. Es ist eine Tatsache, dass der Bürger als Konsument die unbestreitbaren Gewinne, die ihm aus der Globalisierung in Gestalt sinkender Importpreise erwachsen, nicht so hoch bewertet (vielleicht auch gar nicht wahrnimmt) wie die Herausforderung, die ihm aus dem Druck auf sein Arbeitskommen erwachsen. Die Sorge um den Arbeitsplatz und die Höhe dieses Einkommens wiegt

offensichtlich schwerer als der Konsumentengewinn. Dies ist aber nur ein Teil der Sorge. Nicht von der Hand zu weisen ist die Furcht vor neuen Technologien, die gerade im politisch sensiblen Nahrungsmittelbereich Angst vor künftigen Konsumentenschäden heraufbeschwört. Wenn ein WTO-Mitglied den Unsicherheiten über die gesundheitlichen Folgen des Konsums bestimmter Güter einen sichtbaren höheren Stellenwert einräumt als seine Handelspartner, lässt sich schwerlich argumentieren, dass die Präferenzen für Gesundheit weniger legitim sind als die, die sich aus freiem Handel befriedigen lassen. Ohne einen Interessenausgleich zwischen diesen beiden Zielen, der weder die eine noch die andere Seite voll befriedigen wird, besteht die Gefahr einseitigen Handels fort, und hier ist einer der großen möglichen Sprengsätze in der WTO zu erkennen. Der Interessenausgleich erfordert Kooperation im Hinblick auf Mindestanforderungen, und diese Kooperationsmöglichkeit ist mit dem Scheitern der Seattle-Konferenz zunächst verbaut worden. Nichts wäre den künftigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abträglicher, als wenn sich oberflächliche Ähnlichkeiten mit der Globalisierungswelle vor dem Ersten Weltkrieg dahingehend verstärken würden, dass am Ende dieser Welle ein Abfallen in eine protektionistische Spirale stehen würde. Zum Glück gibt es Gegenkräfte und positive Ansätze.

■ **Wenn ein WTO-Mitglied den Unsicherheiten über die gesundheitlichen Folgen des Konsums bestimmter Güter einen sichtbaren höheren Stellenwert einräumt als seine Handelspartner, lässt sich schwerlich argumentieren, dass die Präferenzen für Gesundheit weniger legitim sind als die, die sich aus freiem Handel befriedigen lassen.**

■ **Was kann die Scherben kitten?**

1. Die WTO bleibt auch nach Seattle für Nichtmitglieder attraktiv. Die grundsätzliche Einigung Chinas mit den USA hat dem größten Land der Welt den Beitritt näher gebracht. Andere kleinere Transformations- und Entwicklungsländer konnten die Beitrittverhandlungen abschließen und sind inzwischen Mitglied. Damit hat die WTO endlich die Chance, universal zu werden.
2. Analog zu Verhandlungen über militärische Abrüstung ist auch im Handel ein Gleichgewicht des Schreckens festzustellen. Das Risiko, durch einseitige Maßnahmen gegen einen Handelspartner diesen Partner seinerseits zu spürbaren Vergeltungsmaßnahmen herauszufordern, wächst mit der Vertiefung und Erweiterung der europäischen Integration und

der langsam fortschreitenden Gruppenbildung innerhalb der Entwicklungsländer. Letztere sind als die am raschesten gewachsenen Handelspartner in der Welt auch ernst zu nehmende Verhandlungspartner für die Vereinigten Staaten und die Europäische Union. Ihr zunehmender Rückgriff auf Anti-Dumping-Maßnahmen gegen Industrieländer zeugt davon, dass sie sich vom Amboss zum Hammer wandeln. Eine Koalition 2:1 deutet sich nicht an, so dass von einem labilen Gleichgewicht gesprochen werden kann. Zumindest gibt es in der Weltgemeinschaft zur Zeit keinen Hegemon mit protektionistischen Zielen.

3. Die rasanten Fortschritte in der Informations- und Telekommunikationsindustrie lassen in vielen Fällen territoriale Grenzen und damit Zollgrenzen verblassen. Es gibt augenscheinlich einen Substitutionsprozess zwischen den alten physischen Gütern, die sichtbar über Grenzen hinweg bewegt werden können, und ubiquitär verfügbaren Dienstleistungen, deren Funktion an die Stelle der physischen Güter tritt. Informationen, die früher in physischer Form über Grenzen hinweg transportiert wurden (Bücher, Zeitungen, Filme), lassen sich heute im Internet lagern und können bei Bedarf heruntergeladen werden. So wie Radiowellen sind auch Internetdienste in vielen Fällen ubiquitäre Produkte. Da der territoriale Ursprung unbestimmt bleibt, besteht zunächst auch kein Handlungsbedarf für die Handelspolitik, dafür ggf. aber für die Wettbewerbspolitik, sollten strategische Allianzen zu Lasten von Konsumenten geformt werden. Das Humankapital, das für die Erstellung dieser Dienstleistungen erforderlich ist, wird ebenfalls zunehmend mobil und wirkt einer Abschottung im Zuge von Handelskonflikten entgegen. Als Indiz für die Einsicht, dass viele Güter bzw. Dienstleistungen heute fast als ubiquitär zu bezeichnen sind, ist die Tatsache, dass keine große Handelsnation bisher Anstalten gemacht hat, den internationalen elektronischen Handel (E-commerce) zu reglementieren.
4. Die bisherigen Auseinandersetzungen im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren (Bananenhandel, Hormonfleisch-Fall, genetisch modifizierte Güter) lassen erkennen, dass die Streitparteien (noch) um Konfliktbegrenzung bemüht sind. Dazu trägt auch

bei, dass Direktinvestitionen in Gastländern als Hebel für Marktöffnung genutzt werden bzw. Direktinvestoren darauf abzielen, protektionistische Tendenzen im Gastland zu bekämpfen. Es ist daher nicht nur die Mobilität von Wissenskapital und die technologischen Innovationen in der Informations- und Telekommunikationsindustrie, die Marktbarrieren porös machen, sondern auch die Mobilität von Sachkapital, die sich in rasch wachsenden Direktinvestitionen, aber auch in noch rasanter ansteigenden Portfolio-Investitionen dokumentieren konnten.

5. Die Asienkrise hat nicht die von Vielen befürchtete protektionistische Reaktion der wichtigsten Abnehmerländer gezeitigt, die mit dem Schlagwort des Wechselkursdumpings nach den hohen Abwertungsraten im Gefolge der Asienkrise laut wurden.

■ Eine Agenda für die Zeit nach Seattle

Ungeachtet der Einzelpunkte, die im folgenden diskutiert werden, ist es sehr wichtig, mit den Nichtregierungsorganisationen in einen Dialog über die Vorteile von Regeldisziplin einzutreten. Ausgangspunkt ist die Vermutung, dass die Regeldisziplin der WTO offensichtlich die Nichtregierungsorganisationen dahingehend beeindruckt hat, dass sie die Vielzahl anderer Ziele als der Handelsliberalisierung gut im Regelwerk der WTO aufgehoben fanden. Dies ist ein Ansatz, für den Vorschlag zu werben, zentrale Fragen mit grenzüberschreitenden Wirkungen, z.B. globale Umweltfragen, eigenen Regelwerken anzuvertrauen und sie mit dem Regelwerk des Handels abzustimmen. Deutlich müsste werden, dass legitime Ziele von Nichtregierungsorganisationen dann Schaden nehmen, wenn sie in ein Regelwerk zusammen mit konkurrierenden Zielen vermenget würden. Weder dem Handelsziel noch dem Ziel des sorgsamem Umgangs mit wertvollen natürlichen und menschlichen Ressourcen würde Rechnung getragen, wenn sich Zielkonflikte im Regelwerk nicht vermeiden ließen. Ansätze zu derartigen Regelwerken gibt es bereits bei der Fülle internationaler Umweltabkommen, die ein Rahmenabkommen mit Präambel-Charakter benötigen, wie dies früher auch beim GATT der Fall war. Auch die ILO bzw. die WIPO (World Intellectual

■ Es ist sehr wichtig, mit den Nichtregierungsorganisationen in einen Dialog über die Vorteile von Regeldisziplin einzutreten.

Property Organization) für geistige Eigentumsrechte (u.U. auch für Eigentumsrechte an genetischem Urmaterial) erscheinen prinzipiell als geeignete Institutionen. Das Prinzip: Ein Ziel, ein Instrument, ein Regelwerk sollte gerade den Nichtregierungsorganisationen einleuchten, die sich in der Regel nicht dem Gesamtzusammenhang, sondern einem speziellen Anliegen verpflichtet sehen. Plakativer formuliert: Vom GATT/WTO zu lernen heißt siegen lernen, was die Erreichung eines bestimmten Ziels, in diesem Fall die Nichtdiskriminierung bei fortschreitender Marktöffnung im Handel, anbelangt. Nichtdiskriminierung, Regeldisziplin, Selbstbindung und die Offenheit gegenüber neuem Wissen und neuer Technologie sollte daher auch bei den anderen Zielen gerade im Interesse der ärmeren Länder stehen.

■ **Nicht erst seit Seattle steht die EU in vorderster Front der Kritik, weil sie nach der Umwandlung mengenmäßiger Beschränkungen in Zölle noch sehr hohe Importzölle erhebt, die teilweise in dem Maße ‚redundant‘ sind, wie sie die Differenz zwischen heimischen und Weltmarktpreisen übersteigen.**

Jenseits dieser grundsätzlichen Überlegungen verpflichtet die Regeldisziplin die wichtigsten Handelspartner dazu, auch nach dem Fiasko von Seattle in das normale Tagesgeschäft der Verhandlungen einzutreten. Da ist beispielsweise der Agrarbereich, in dem noch in diesem Jahr mit weiteren Verhandlungen über die Erleichterung des Marktzugangs, über den Abbau der heimischen Stützung und über die Verminderung von Exportsubventionen begonnen werden muss, will man nicht Artikel 20 des Agrarabkommens der Uruguay-Runde verletzen. Nicht erst seit Seattle steht die EU dabei in vorderster Front der Kritik, weil sie nach der Umwandlung mengenmäßiger Beschränkungen in Zölle noch sehr hohe Importzölle erhebt, die teilweise in dem Maße ‚redundant‘ sind, wie sie die Differenz zwischen heimischen und Weltmarktpreisen übersteigen. Würde man diese Redundanz sichtbar machen, würde dies auch die Preisstützung reduzieren, die sich nur an dieser Differenz und nicht an der Höhe der redundanten Zölle ausrichten lässt. Bei den Ausgleichszahlungen für den Produktionsabbau wird von der EU erwartet, dass sie dem Beispiel der USA folgt, die ihre Zahlungen von der Produktion und damit auch von Handelswirkungen weitestgehend entkoppelt haben. Die EU hingegen tritt für die Beibehaltung der bislang noch WTO-geduldeten Verbindung zwischen Produktionsstilllegung und Zahlungen ein, weil sie sonst mit der Summe ihrer Stützung rasch die von der WTO gesetzten Obergrenzen überschreiten

würde. Für Verhandlungsdruck sorgt schließlich, dass die EU auch bei den Exportsubventionen spätestens nach dem Auslaufen der Stillhaltefrist (Friedensklausel) im Jahre 2003 deutliche Abstriche vornehmen müssen, will sie nicht mit Vergeltungsmaßnahmen der Partner rechnen.

Auch im Textil- und Bekleidungsbereich bleiben die Verpflichtungen zu einem Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen in vier Stufen bis zum Jahre 2005 erhalten. Der Fehlschlag von Seattle entbindet aber die Industrieländer von der Verpflichtung, diejenigen Güter rasch zu liberalisieren, in denen sie die größten Anpassungszwänge für die heimische Industrie sehen („sensible“ Güter). Statt dessen ist es leider wahrscheinlich, dass sie die Wahlfreiheit bei den zu liberalisierenden Gütern nutzen und wie bisher die Liberalisierung der „sensiblen“ Güter bis zum letztmöglichen Termin vor sich herschieben.

Des Weiteren stehen die Entwicklungsländer und teilweise auch die Transformationsländer beim Schutz des geistigen Eigentums vor baldigen Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde. Sie müssen im Jahr 2000 den Schutz von Patenten (Ausnahme: Patentschutz im Technologiesektor) in ihren nationalen Gesetzen gewährleisten und dort auch die beiden zentralen Nichtdiskriminierungsgebote (Meistbegünstigung und Inländerbehandlung) verankern. Beschwerden, die die Entwicklungsländer in Seattle dahingehend geäußert haben, dass diese Umsetzung zu früh für sie käme, können nun nicht mehr berücksichtigt werden. Vorstellbar ist, dass Entwicklungsländer die Verpflichtungen nicht umsetzen und es damit auf eine Streitschlichtung ankommen lassen. Letztlich stehen auch noch Bestandsaufnahmen der Abkommen über den Schutz geistigen Eigentums und Dienstleistungen im Jahre 2000 an.

Vom Ziel der Handelsliberalisierung aus gesehen, mag es positiv anmuten, dass das Scheitern von Seattle auch die explizite Einbeziehung von Umwelt- und Sozialstandards in die Welthandelsordnung verhindert hat und damit die Schaffung eigener Regelwerke für diese beiden Ziele weiterhin auf der Tagesordnung steht. Dieses positive Moment dürfte aber nicht nachhaltig sein, denn jetzt wird es wahrscheinlicher, dass einzelne WTO-Mitglieder aus den Reihen der Industrieländer einseitig ihre Standards bei Produktions-

■ **Vom Ziel der Handelsliberalisierung aus gesehen, mag es positiv anmuten, dass das Scheitern von Seattle auch die explizite Einbeziehung von Umwelt- und Sozialstandards in die Welthandelsordnung verhindert hat und damit die Schaffung eigener Regelwerke für diese beiden Ziele weiterhin auf der Tagesordnung steht.**

verfahren und -methoden auf Importe übertragen und damit eine Fülle von Streitschlichtungsverfahren auslösen. Die eigentliche Ursache für diese Konfliktsituation liegt in der alten GATT-Vorschrift, derzufolge Importgüter, die heimischen Produkten gleichartig sind, nicht diskriminiert werden dürfen. Dieses Nichtdiskriminierungsgebot gilt selbst dann, wenn physisch gleichartige Importprodukte mit deutlich stärker umweltbelastenden Produktionsverfahren und -methoden erstellt werden als heimische Produkte. Die Gleichartigkeit eines Produkts wird im GATT bislang ausschließlich an den physischen Produkteigenschaften, nicht aber an den Produktionsverfahren festgemacht. Gegen die Rechtsvorschrift sind Nichtregierungsorganisationen mit ihrem Ziel, im Handel gegen Produkte vorzugehen, die umweltbelastend erstellt worden sind, bislang immer gescheitert. Sollten sie sich jetzt politisch in den Industrieländern durchsetzen, dass diese einseitig feststellen, dass Produkte, die mit unterschiedlichen Produktionsverfahren erstellt sind, nicht gleichartig sind und somit zwischen ihnen diskriminiert werden kann, so ist abzusehen, dass eine Fülle von Streitschlichtungsverfahren zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf die WTO zukommt und diese zukünftig erheblich belastet. Die WTO könnte am Ende als Kaiser ohne Kleider dastehen, da einseitige Maßnahmen gegen Länder mit angeblich niedrigen Standards sowohl für die betroffenen Länder als auch für die WTO die schlechteste Lösung sind. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Fiasko von Seattle bei der Frage der Standards den Weg zu schlechten Lösungen für arme Länder bereitet hat. Die Demonstranten und die Regierungen haben dies fahrlässig in Kauf genommen.

■ Regionalismus als Rettungsanker für Multilateralismus?

■ **Selbst nach dem Scheitern von Seattle ist es noch zu früh, von einer Krise des Multilateralismus in der Welthandelsordnung zu sprechen.**

Selbst nach dem Scheitern von Seattle ist es noch zu früh, von einer Krise des Multilateralismus in der Welthandelsordnung zu sprechen. Dennoch bleibt es außer Frage, dass sich regionale Gemeinschaften wie die EU und NAFTA, die viele Ziele der WTO in ihrem Mikrokosmos erfüllen, nach Seattle gestärkt sehen. Sie können bereits auf eine hohe Attraktivität für benachbarte Nichtmitglieder (Mittel- und Osteu-

ropa bei der EU und lateinamerikanische Staaten bei der NAFTA) hinweisen. Zudem haben sie bereits in einigen Bereichen, wie z.B. Dienstleistungen, Liberalisierungsniveaus erreicht, die weltweit von der WTO erst in einigen Jahren realisiert werden können. Verläuft Regionalismus parallel zu Multilateralismus in dem Sinne, dass die intraregionale Liberalisierung Hand in Hand geht mit der Liberalisierung des Handels mit Drittländern, so kann der bei Regionalismus unvermeidlich auftretende Diskriminierungseffekt gegenüber Nichtmitgliedern in Grenzen gehalten werden. Dies war in den letzten Jahren eindeutig der Fall, wie die relativ positiven Prüfberichte der WTO zur Vereinbarkeit der EU-Liberalisierung mit den multilateralen Regeln bewiesen haben. Hinzu kommt, dass der neue Regionalismus, der, anders als die frühen Gemeinschaften der sechziger Jahre, viel stärker auf Marktzugang, auf Liberalisierung des Kapitalverkehrs, auf Niederlassungsfreiheit und in begrenztem Maße auf Faktormobilität bei Arbeitskräften setzt, durchaus den Rahmenbedingungen der Globalisierung Rechnung trägt. Dies bedeutet, dass die Zeit der reinen importsubstituierenden Freihandelszonen, die vor allem darauf abzielten, Handel mit Nichtmitgliedern durch Handel mit Mitgliedern zu ersetzen, vorbei sind. Ein derart positives Urteil über Regionalismus kann allerdings nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die Gemeinschaften tatsächlich weiterhin die Parallelstrategie von interner und externer Liberalisierung verfolgen und bei der Harmonisierung von Marktzugangsbedingungen innerhalb der Gemeinschaften strikt auf Vereinbarkeit mit den WTO-Regeln achten. Bei vielen Integrationsgemeinschaften zwischen Entwicklungsländern ist diese Kompatibilität nicht vorhanden, und sie ist es auch noch nicht im Agrarbereich der EU und der NAFTA, wenn man das Nichtdiskriminierungspostulat der WTO ernst nimmt. Die Erfahrung lehrt aber auch, dass Regionalismus einer ökonomischen Mindestgröße im Sinne von Anteilen am Welthandel beziehungsweise Mindesteinkommensniveaus bedarf, um dynamische Effekte wie Produktdifferenzierung und Skalenvorteile zum Tragen kommen zu lassen und auf die Wettbewerbsintensität innerhalb der Gemeinschaften, nicht aber auf die Diskriminierung von Nichtmitgliedern zu setzen. Sind diese Bedingungen erfüllt, so

■ Die Erfahrung lehrt, dass Regionalismus einer ökonomischen Mindestgröße im Sinne von Anteilen am Welthandel beziehungsweise Mindesteinkommensniveaus bedarf, um dynamische Effekte wie Produktdifferenzierung und Skalenvorteile zum Tragen kommen zu lassen und auf die Wettbewerbsintensität innerhalb der Gemeinschaften, nicht aber auf die Diskriminierung von Nichtmitgliedern zu setzen.

kann regionale Integration stärker von Marktkräften als von bürokratischer Harmonisierung bestimmt werden, und wird dann auch in dem Sinne „offen“, wie sie die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftskooperation (APEC) bislang ohne greifbaren Erfolg für sich reklamiert hat. Letztendlich kann Regionalismus nur eine Ergänzung, nicht aber ein Ersatz für den Erfolg der Welthandelsordnung sein. Anders formuliert: ein erfolgreicher marktgetriebener Regionalismus führt letztlich zur weitgehenden Integration dieser Gemeinschaften in die WTO und signalisiert damit den Erfolg der multilateralen Ordnung, nicht aber ihr Scheitern. Es bleibt die Bringschuld der Vertragsparteien innerhalb der WTO, sich ggfs. des Instruments regionaler Integration nur deshalb zu bedienen, um die multilaterale Welthandelsordnung am Ende an ihre Stelle rücken zu lassen.

Das Manuskript wurde am 25. Januar 2000 abgeschlossen.