DOI: 10.1007/s10273-008-0869-4

Eile mit Weile in der WTO

Thomas Cottier

Viele haben sich inzwischen an schlechte Nachrichten aus der Genfer WTO gewöhnt. So auch diese Woche; ein von der G20 im Lichte der Finanzkrise induzierter Impuls, die Doha Entwicklungsrunde noch dieses Jahr abzuschließen, erwies sich als leeres Versprechen der versammelten Staatsoberhäupter. Trotz intensiver Bemühungen von Generaldirektor Lamy und der Handelsdiplomatie ist ein Durchbruch nicht gelungen; er kann auch in den nächsten Monaten nicht erwartet werden. Viele haben sich abgewandt. Sie suchen die Lösung in bilateralen Verträgen, über regionale Integration hinaus. Die Wirtschaft glaubt, hier ihre anstehenden Probleme und Anliegen rascher und wirksamer unter Dach und Fach zu bringen. Entsprechend gering ist ihr Druck auf die WTO-Verhandlungen; den defensiv geprägten Interessen der Landwirtschaft steht heute im Bereich der Industriegüter und der Dienstleistungen kein ernst zu nehmendes Gegengewicht gegenüber. Die Folgen dieser Politik sind absehbar. Schon bald werden sich einerseits die gegenseitig zugestandenen Präferenzen spürbar verzerrend auf Handel und Investitionen auswirken. Das mit der Meistbegünstigung angestrebte Ziel eines fairen Wettbewerbs wird ausgehöhlt. Andererseits dürften viele dieser Abkommen ohne wirkliche Substanz auf dem Terrain bleiben. Zu komplex werden sich die erforderlichen Kombinationen von Ursprungsregeln erweisen, so dass es einfacher sein wird, auf die an sich bereits tiefen MFN-Zölle der WTO zurückzugreifen. Mittelfristig wird es darum gehen müssen, eine erneute Flurbereinigung vorzunehmen und nach Wegen und Möglichkeiten zu suchen, die Präferenzen jedenfalls außerhalb regionaler Integrationsbestrebungen zu multilateralisieren. Diese Arbeit wird Energien binden, die in den kommenden Jahren für Wichtigeres eingesetzt werden müssten: die handelspolitische Begleitung und Bewältigung einer sinnvollen und notwendigen Klimapolitik und die Abwendung eines in der Finanzkrise drohenden unilateralen Protektionismus nach dem Vorbild des Smooth Hawley Act von 1930, der weltweit die Spirale der wirtschaftlichen Rezession in Gang setzte und in die Katastrophe führte.

Zeit, innezuhalten und sich der wirklichen Prioritäten der Handelspolitik Gewahr zu werden. Dazu gehört vorerst die Einsicht, dass komplexe Handelsrunden des GATT und heute der WTO in der Regel eine Dekade beanspruchen. Die Arbeiten zur Uruguay-Runde dauerten praktisch von 1982 bis 1994. Die Doha-Agenda ist nicht weniger komplex, wenn man bedenkt, dass sie nach dem 1995 eingeführten Systemwechsel erstmals ernsthaft mit Liberalisierungen im Landwirtschaftshandel befasst ist. Das Dossier ist schwierig und von vielseitigen Interessen geprägt. Man kann hier angesichts des damit verbundenen und anstehenden Strukturwandels keine raschen Ergebnisse erwarten; es ist nicht einfach, in der Landwirtschaft einen Rückstand von fast 50 Jahren aufzuholen und ausgewogene Ergebnisse herbeizuführen, die den legitimen Interessen des Südens wie des Nordens gerecht werden können. Das gilt umso mehr als sich Verhandlungen längst nicht mehr auf Zollfragen beschränken, sondern sich nachhaltig mit innenpolitischen Fragen, wie namentlich das Stützungsniveau durch Beihilfen, und mit anderen nicht tarifären Hemmnissen befassen. Nach wie vor besteht Anlass zu Zuversicht, dass die Verhandlungen bis 2011 – ein Jahrzehnt nach Doha – zum erfolgreichen Abschluss gebracht werden können. Einschätzungen der kommenden Handelspolitik der Administration Obama bestätigen diesen Eindruck. Die USA kann ihre Reputation nur durch ein starkes multilaterales Engagement wieder herstellen. Sie kann längerfristige Ziele im Bereich der Umweltpolitik und der Labourstandards nur nach und über einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Agenda erreichen. Das gleiche gilt auch für die Europäische Union. Die anstehenden Probleme der Klimapolitik setzen notwendigerweise einen multilateralen Ansatz voraus; sie lassen sich ohne eine funktionsfähige WTO unilateral nicht erreichen und durchsetzen. Es ist aus

source: https://doi.org/10.48350/29930 | downloaded: 12.10.2024

diesen Gründen verfehlt, sich von der Doha-Agenda abzuwenden. Ihr Abschluss ist notwendige Voraussetzung für nächste und zentrale Schritte.

Zweitens ist in Erinnerung zu rufen, dass das komplexe Regelwerk der WTO tagtäglich funktioniert und die eigentliche Grundlage von Millionen von Transaktionen bildet. Es schafft die notwendige Rechtssicherheit. Das Streitbeilegungsverfahren der WTO mit seinen verbindlichen Beschlüssen und durchsetzbaren Entscheidungen hat sich in den weitaus meisten Fällen bewährt.

Drittens muss das Augenmerk verstärkt auf die längerfristigen Strukturprobleme der WTO gelenkt werden. Während die Verhandlungen über Marktzugang zu Recht und bislang in neun Handelsrunden angegangen wurden, zeigt das System seine Grenzen bei komplexen Dossiers. So ist es beispielsweise nicht gelungen, bei den Verhandlungen zur Förderung des Handels mit umweltfreundlichen Gütern, Fragen des Warenverkehrs, der Dienstleistungen und des geistigen Eigentums (Technologietransfer) mit den heutigen Strukturen zu kombinieren und zu bündeln. Dazu fehlt es der WTO an der erforderlichen Struktur. Ebenso will es nicht gelingen, die Querbeziehungen zu andern internationalen Organisationen in den Verhandlungen herzustellen. Handel und Umwelt ist hier lediglich das bedeutsamste Beispiel. Dies gilt gleichfalls für Fragen der öffentlichen Gesundheit, der Arbeit, der Bildung und Kultur. Die Arbitrage beschränkt sich im Wesentlichen auf die Streitbeilegung und führt zu deren Überlastung. Die anstehenden Herausforderungen des Klimawandels wie auch die Überarbeitung der Architektur der Finanzaufsicht und damit der Finanzdienstleistungen im Rahmen des IWF und der WTO werden sich mit dem bisherigen Modell von Handelsrunden nicht bewältigen lassen. Vielmehr bedarf es einer Architektur, die permanente Verhandlungen, etappenweise erzielte Ergebnisse und deren Durchsetzung in den Mitgliedstaaten erlaubt. Dass die WTO dazu grundsätzlich in der Lage ist, haben die sektoriellen Verhandlungen zu den Finanzdienstleistungen nach Abschluss der Uruguay-Runde sowie die Regelung des Zugangs zu Medikamenten im Anschluss an Doha gezeigt.

Diese Fragen der Architektur stoßen derzeit in den Ministerien kaum auf Interesse. Das Denken in längerfristigen Kategorien, wie wir sie in der Havanna Charta von 1948 finden, entspricht nicht den Alltagsforderungen von Politik und Wirtschaft. Die Bemühungen der Wissenschaft, hier einen Dialog in Gang zu bringen, sind bislang auf Desinteresse gestoßen. Bei einer etwas längerfristigen Betrachtungsweise müsste sich dies ändern lassen. Die stark exportabhängige Wirtschaft Deutschlands müsste sich in Kommission, Parlament und Rat der EU dafür einsetzen, dass grundlegende Strukturfragen der WTO aufgenommen werden. Dazu gehört auch die Frage, wie Entscheidungsprozesse zu gestalten sind. Die bisherigen Schwierigkeiten, die Doha-Runde abzuschließen, lassen sich jedenfalls teilweise damit erklären, dass die Organisation nur über sehr rudimentäre Strukturen verfügt. Dass alle Entscheidungen praktisch im Konsens getroffen werden müssen, kann in einer bipolaren Welt und einer Mitgliedschaft von heute über 150 Staaten nicht mehr befriedigen. Vorschläge, hier zu einem ausgewogenen, gewägten Stimmrecht überzugehen, einen Exekutivrat und wechselnde Beteiligungen zu schaffen und mittelfristig vom Vetorecht einzelner Mitglieder wegzukommen, sind wissenschaftlich in Arbeit. Sie fügen sich ins Bemühen, die völkerrechtliche Ordnung zu konstitutionalisieren, ein kohärenteres System der Multilayered Governance zu entwickeln, das den kommenden Herausforderungen gerecht zu werden vermag. Diese Vorschläge sollten auch von der Wirtschaft ernst genommen werden, auch wenn sie das Tagesgeschäft erst übermorgen beeinflussen können. Mehr als Eile mit Weile steht hier auf dem Spiel.

Thomas Cottier ist Direktor des World Trade Institute der Universität Bern, und des Nationalen Kompetenzzentrums Trade Regulation des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
thomas.cottier@iew.unibe.ch