



University of Zurich  
Zurich Open Repository and Archive

Winterthurerstr. 190  
CH-8057 Zurich  
<http://www.zora.uzh.ch>

---

*Year: 2000*

---

## Alternativen zu einer neuen WTO-Runde

Ruloff, D; Elsig, M

Ruloff, D; Elsig, M (2000). Alternativen zu einer neuen WTO-Runde. *Internationale Politik*, 6:47-52.  
Postprint available at:  
<http://www.zora.uzh.ch>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich.  
<http://www.zora.uzh.ch>

Originally published at:  
*Internationale Politik* 2000, 6:47-52.

# Alternativen zu einer neuen WTO-Runde

von Dieter Ruloff und Manfred Elsig

**D**er Freihandel hat ein Image-Problem. Rascher als erwartet wird auf die Anliegen der heterogenen Globalisierungsgegnerschaft eingegangen und der Versuch unternommen, aus dem Wirrwarr der Postulate der Seattle-Demonstranten<sup>1</sup> eine Botschaft herauszulesen. An einer seriösen Beschäftigung mit den Folgen der Globalisierung ist nichts auszusetzen; in der Wissenschaft ist dies bereits weitgehend geleistet.<sup>2</sup> Trügerisch ist jedoch die Hoffnung, durch ein Eingehen auf die Anliegen der Globalisierungskritiker das reparieren zu können, was in Seattle zu Bruch gegangen ist. Die wichtigen Signale für den Ausbau des freien Welthandels werden nämlich wie bisher im zwischenstaatlichen Bereich gesetzt, und diese stehen weiterhin auf „stop“.

Freihandel im Rahmen der WTO ist aus wissenschaftlichem Blickwinkel ein so genanntes Clubgut,<sup>3</sup> das zu erzeugen und zu erhalten die Überwindung eines Dilemmas erfordert: Für den einzelnen Staat ist es attraktiv, am Freihandel zu partizipieren, dabei der Gemeinschaft der übrigen Mitglieder der Organisation aber entsprechende Ausnahmen für sich selbst abzutrotzen. Die vertrackte Logik der

Situation erleichtert dies: Die Mehrheit der Staaten wird lieber das Freihandelsregime erhalten wollen, als den „Trittbrettfahrer“ durch Gefährdung des gesamten Freihandelsregimes zur Raison zu bringen. Solche Nachsicht hat mitunter durchaus Berechtigung, wenn es dadurch gelingt, wichtige oder „kritische“ Staaten einzubinden. Wenn nun jedoch viele oder „kritische“ (z.B. große) Mitglieder der Idee verfallen, dem Rest der Staaten Ausnahmen abzurufen oder Interpretationen der Spielregeln aufzuzwingen, ist Gefahr für das gesamte System im Verzug. Derartiger Erosion des Freihandelsregimes zu begegnen und dieses womöglich auch gegen Widerstand noch auszubauen, verlangt nun aber vor allem eines: Führung und Ressourcen. In allen bisherigen Handelsrunden zum Abbau von Handelshemmnissen übernahmen die USA die Führung, machten Druck und „honorierten“ die Zustimmung der übrigen damaligen GATT-Mitglieder zu diesen Projekten durch Öffnung des eigenen riesigen Marktes.

Zur Zeit jedoch sind von Seiten der USA weder Führung noch großzügige Konzessionen zu erwarten; die gegenwärtige Administration gebärdet sich trotz glänzender Konjunktur der amerikanischen Wirtschaft eher wie ein „kritisches“ Land: im Wahlkampf kommt dies beim heimischen Publikum an. Erst eine neue Administration wird sich mit der Frage einer wei-

Prof. Dr. Dieter Ruloff,  
o. Professor für internationale  
Beziehungen an der Universität Zürich;  
Manfred Elsig, Assistent am Institut  
für Politikwissenschaft, ebd.

teren Handelsrunde befassen. Man muss sich also auf eine längere Pause gefasst machen. Ob die neue Regierung dann Führung und Weitsicht zeigen kann und will, wird auch von der wirtschaftlichen Situation der USA abhängen. Gegenwärtig wird die Konjunktur im wesentlichen von einer robusten privaten Nachfrage gestützt, die vor dem Hintergrund von Börsen-Buchgewinnen der Konsumenten zu verstehen ist, allerdings bei dramatisch sinkenden Sparraten und einem Rekord-Handelsdefizit. Der aktuelle Boom der amerikanischen Wirtschaft ist also nicht unbedingt nachhaltig. Sollten die USA konjunkturell in Schwierigkeiten kommen, ist noch weniger mit handelspolitischer Führung Washingtons zu rechnen.

## Zögernde EU

Wer gehofft hatte, die Europäische Union werde in die Rolle der welthandelspolitischen Führungsmacht hineinwachsen, wurde in Seattle eines Besseren belehrt: Die EU-Kommission präsentierte eine breite Palette von Themen und trug damit zur Überladung des Verhandlungstisches und zum Scheitern bei. Bei den Schuldzuweisungen kam sie jedoch glimpflich davon, weil die USA durch zahlreiche kontroverse Auftritte des Präsidenten die Aufmerksamkeit des Medientrosses auf sich zog. Zwar bemüht sich EU-Handelskommissar Pascal *Lamy* gegenwärtig im Verein mit den Spitzen der WTO um einen Neuanlauf in Sachen WTO-Runde.<sup>4</sup> Doch auch einigen Interessen

in der EU kommt das gegenwärtige Moratorium in der Welthandelsdiplomatie im Grunde nicht unangelegen. Die Union steht nicht nur auf Grund der am Ende der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtung auf unabsehbare Zeit unter dem Zwang, über weitere Liberalisierungsschritte und den Abbau von Subventionen im Landwirtschaftssektor zu verhandeln (built-in agenda). Die Osterweiterung der EU setzt drastische Reformen in diesem Bereich voraus. Diese sind jedoch schwierig. Der Berliner Gipfel vom Frühjahr 1999 hat gezeigt, wie wenig die nationalen Agrarminister gewillt sind, zu diesem Zeitpunkt Konzessionen zu machen. Eine Grundsatzdiskussion zur Finanzierung der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) steht Brüssel noch bevor.

Auch institutionell ist die EU noch nicht dazu in der Lage, eine tragende Rolle beim Ausbau des Freihandels zu übernehmen. Auch dies hat Seattle gezeigt. Einerseits möchte die EU-Kommission verstärkt die Initiative bei den WTO-Verhandlungen übernehmen, andererseits sind ihr die Hände aufgrund der mit den Mitgliedstaaten geteilten Kompetenz in vielen Bereichen, etwa den Dienstleistungen und dem geistigen Eigentum, gebunden. Die EU ist auf unabsehbare Zeit in erster Linie mit sich selbst, vor allem den inneren Reformen mit Blick auf den Beitritt neuer Mitglieder, beschäftigt.

## Reform der WTO?

Der WTO wurde, zuletzt wieder in Seattle, vorgeworfen, sie sei undemo-

kratisch, geheimniskrämerisch, intransparent und ein Machtinstrument in den Händen der großen Staaten. Tatsächlich haben die bedeutenden Handelsmächte unter Einbezug einiger größerer Staaten der Dritten Welt immer wieder die Abstimmungen untereinander auf informellen Treffen in Hinterzimmern betrieben, unter Nutzung des WTO-Sekretariats und mit dem offensichtlichen Ziel, untereinander Lösungen schwieriger Fragen zu finden, die dem Rest der Mitglieder der WTO dann vorgelegt werden könnten. Erwartungsgemäß sehen die nichtbeteiligten Staaten dies mit Misstrauen.

Noch ein weiterer Trend behindert die Effektivität der WTO. Die von innen und aussen herangetragenene Wünsche und Forderungen an die gerade einmal fünf Jahre alte Organisation haben sich in den letzten Jahren vervielfacht. In der Uruguay-Runde wurde das GATT, dessen Geltung sich auf den Handel mit (vorwiegend industriellen) Gütern bezog, um die Bereiche Dienstleistungen (GATS) und geistiges Eigentum (TRIPS) erweitert. Damit aber nicht genug. Die großen Wirtschaftsmächte hätten gern noch weitere Bereiche in die WTO integriert bzw. die WTO in die entsprechende Richtung ausgebaut: Ausländische Direktinvestitionen (FDI), Wettbewerbsregeln, öffentliches Beschaffungswesen, Arbeitsstandards, Umweltstandards. Brisant ist dabei die Tatsache, dass die transatlantischen Partner USA und EU unterschiedliche Themen bevorzugen. Stehen bei der EU Wettbewerbsfragen und Umweltstandards im Vorder-

grund, wehren sich die USA gegen weitere Schritte im Wettbewerbsbereich und engagieren sich für die Verankerung von Arbeitsstandards in das WTO-Regelwerk. Es war wohl mehr als ein lapsus, als der amerikanische Präsident bereits bei seiner Ankunft auf dem Flughafen von Seattle davon sprach, zur Durchsetzung minimaler Arbeitsstandards seien die USA bereit, auch zum Instrument der „Sanktion“ zu greifen, ein deutlicher Wink in Richtung Dritte Welt.

## Aktive Dritte Welt

Diese tritt unter der Führung Indiens inzwischen selbstbewusster auf. Man lässt sich nicht länger mehr in die passive Rolle des Beobachters zurückdrängen, sondern verfolgt eine auf Marktzugang ausgerichtete Strategie und verlangt von den Industriestaaten eine flexiblere Haltung gegenüber entwicklungspolitischen Anliegen, am besten eine WTO-Entwicklungsrunde. Die Reise von Handelskommissar *Lamy* nach Indien und seine Ausführungen<sup>5</sup> zeigen, dass die Europäer gewillt sind, entwicklungspolitische Belange stärker in den Vordergrund zu setzen. Als Gegenleistung wird die Mitgliedschaft in der losen Gruppe der „Freunde der Runde“, welche sich für eine umfassende Agenda einsetzt, erwartet.<sup>6</sup> Auch innerhalb der WTO gibt es erste Initiativen, den ärmsten Ländern die Vorzüge des Freihandels wieder schmackhaft zu machen. Im April dieses Jahres „schnürte“ die Quad-Gruppe – USA, EU, Japan und Kanada – ein Paket, das

den am wenigsten entwickelten Ländern freien Marktzutritt für „im wesentlichen alle“ Exportgüter verspricht. Davon weithin ausgenommen bleiben weiterhin landwirtschaftliche Produkte und Textilien, was wiederum aufzeigt, wie schwer sich die Industrieländer mit der Öffnung dieser geschützten Märkte tun. Parallel dazu laufen Gespräche über vermehrte technische Hilfe und über eine bessere Repräsentation in den WTO-Gremien für Entwicklungsländer. Im Gegenzug erwartet man deren Zustimmung zu einer WTO-Runde; dies allein wird eine solche aber noch nicht in Gang bringen.

#### Asymmetrie der Politikfelder

Zur aktuellen Schwierigkeit der WTO trägt ebenfalls ein Phänomen bei, das man als Asymmetrie der Politikfelder bezeichnen könnte. Die Eingliederung von weiteren wettbewerbspolitischen Anliegen in die WTO ist wohl nur eine Frage der Zeit. Forderungen beim Umwelt- und Arbeitsrecht stellen das System schon eher vor Schwierigkeiten. Wie ist es überhaupt soweit gekommen? Diejenigen, die verstärkt der Verankerung grundlegender Rechte in das WTO-Regelwerk in diesen Bereichen das Wort reden, verweisen zu Recht auf die zunehmende Asymmetrie der Verhältnisse von Handel-Umwelt und Handel – Soziales. Aufgrund eines mit Sanktionen durchsetzbaren Streitbeilegungsverfahrens hat sich die WTO ein De-facto-Entscheidungsmonopol im multilateralen Politikalltag erworben. Die Arbeiten in andern

Foren werden durch den Blick auf die handelspolitischen Folgen immer öfter blockiert. Nach und nach tauchen die Streitpunkte auf der WTO-Bühne auf, wobei jedesmal eine Diskussion über die Zuständigkeit und Legitimation der Genfer Institution, sich der Streitfrage anzunehmen, entsteht. Forderungen im Rahmen von multilateralen Umweltabkommen, die bei Vertragsbruch zu verhängenden Handelsmaßnahmen dem WTO-Recht zu unterstellen, verstärken die Hierarchisierung der multilateralen Strukturen.

Ob damit die WTO gestärkt wird, bleibt abzuwarten; vieles spricht eher für das Gegenteil, nämlich Überdehnung und nachfolgende Lähmung. Nicht überraschend spricht sich das WTO-Sekretariat für die Gründung einer internationalen Umweltagentur mit eigener Gerichtsbarkeit aus, nicht zuletzt, um die einseitig auf die WTO fokussierte Diskussion etwas aufzubrechen und angesichts der geringen Realisierungschancen einer Regimevertiefung im Umweltbereich, zumindest in der näheren Zukunft.

#### Transatlantischer Bilateralismus?

**E**in funktionierender Multilateralismus ist für Entwicklungsländer und kleinere Staaten von nicht zu unterschätzender Bedeutung, weil er Macht in den Regeln der internationalen Beziehungen sukzessive durch Recht ersetzt. Anders sieht es bei den USA und der EU aus. Den transatlantischen Partnern steht neben der

WTO ein feines Netz an bilateralen und regionalen Verträgen zur Verfügung. Die schrittweise Liberalisierung durch bilaterale Abkommen begünstigt die Weltwirtschaftsmächte, weil diese in bilateralen Gesprächen ihre starke Verhandlungsposition optimal einzusetzen vermögen. In Gesprächen untereinander kommen die USA und die EU ebenfalls rascher weiter, weil sie maßgeschneiderte Lösungen anvisieren können, die nicht noch von über hundert anderen Staaten abgesegnet werden müssen. Auch besitzen beide Partner beträchtliches Potenzial an unilateralen Instrumenten. So gehen z.B. 487 (48%) der weltweit am Ende des letzten Jahres in Kraft befindlichen Antidumpingmaßnahmen auf das Konto der transatlantischen Partner USA und EU.<sup>7</sup>

Jede Schwächung des multilateralen Welthandelsregimes würde die USA und die EU in ihrer Neigung bestärken, bilaterale Lösungen zu suchen. Der Freihandelsvertrag der EU mit Mexiko ist ein aktuelles Beispiel der Neuentdeckung des bilateralen Weges, der den langwierigen Aushandlungsprozess im Rahmen der WTO umgeht. Die Idee einer transatlantischen Freihandelszone liegt zur Zeit „auf Eis“ und wartet auf Wiederbelebung. Die zahlreichen Handelsdispute zwischen den USA und der EU haben die Beziehungen in den letzten Jahren stark belastet und lassen für bilaterale Initiativen gegenwärtig eher wenig Spielraum.

Die Unterzeichnung des Biosafety-Protokolls in Montreal Ende Januar 2000 hat vorerst wenigstens die Gefahr einer Eskalation beim Han-

delsdisput um gentechnisch veränderte Lebensmittel und Saatgüter gebannt. Ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Prüf- und Zertifizierungsverfahren (MRA) für bestimmte Produktbereiche gehört zu den mageren Resultaten der letzten Jahre transatlantischer Handelsdiplomatie, die eher durch Absichtserklärungen als durch wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit glänzte.

Am ehesten liegt noch eine stärkere Kooperation der USA und der EU im Wettbewerbsbereich im Bereich des Möglichen. Ein transatlantischer Bilateralismus würde zwangsläufig in dem Maße an Attraktivität gewinnen, wie die WTO ihre Funktion als wichtigstes Forum der Welthandelsdiplomatie angesichts der genannten Probleme einbüßt. Schon fast beschwörend reden manche der „G-2“ das Wort.<sup>8</sup> An einer transatlantischen Handelsfestung neben einer schwachen WTO kann allen übrigen Staaten aber nicht gelegen sein.

## Konfliktstoff

Die WTO steckt aus vielen anderen Gründen in der Krise: viele neue Fragen sind auf die Agenda geraten, und ihre wichtigsten Mitglieder vermögen sich hierbei nicht zu einigen. Weder die USA noch die EU sind gegenwärtig in der Lage, die Führung beim Aufbruch in eine neue WTO-Runde zu übernehmen. Selbst wenn es zu einer solchen käme, stünden einem Abschluss der Verhandlungen in absehbarer Zeit die massiven

Interessengegensätze der wichtigen Handelsnationen im Wege. Verbesserungen an der Arbeit der WTO im Detail wären nützlich; großer Spielraum zu einer nennenswerten Reform der gerade erst vor fünf Jahren geschaffenen Organisation besteht aber nicht.

In gewisser Weise ist die WTO das Opfer ihres eigenen Erfolgs: Welthandelsfragen rangieren an der Spitze der internationalen Agenda – auch eine Folge der Ökonomisierung internationaler Politik nach dem Ende des Kalten Krieges. Andere Probleme wie Wettbewerb, Arbeitsstandards, Umwelt, Entwicklung usw. folgen erst auf den hinteren Plätzen, und alles, was hier zur Entscheidung ansteht, wird auf seine Kompatibilität mit den Prinzipien des freien Welthandels geprüft. Dies sorgt für Konfliktstoff und macht den Welthandel und die WTO

in Kreisen mit anderen Prioritäten nicht unbedingt beliebt.

Für die EU und die USA besitzt ein Ausweichen auf die bilaterale Schiene als Ausweg aus der gegenwärtigen Stagnation der multilateralen Handelsdiplomatie durchaus einige Attraktivität, allerdings nur im Verhältnis zu dritten Staaten. Einer bilaterale Klärung aller großen Fragen des Handelsbereichs in den Beziehungen der EU mit den USA stehen dieselben Widerstände entgegen, die gegenwärtig auch eine neue WTO-Runde weder wahrscheinlich noch sinnvoll machen. Als Ausweg bietet sich eine Entflechtung der Problembestände und die Entkoppelung jener Fragen an, die in separaten Verhandlungen einer Lösung zugeführt werden können. Die zähen jedoch recht erfolgreichen Verhandlungen zum Biosafety-Protokoll wären das Modell.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Vgl. Bernhard *May*, Erfolglos in Seattle. Der Fehlstart der WTO-Runde, in: *Internationale Politik (IP)*, 1/2000, S. 49 ff.
- <sup>2</sup> Vgl. *Ruloff* (Hrsg.), *Globalisierung – eine Standortbestimmung*. Chur und Zürich 1998.
- <sup>3</sup> Clubgüter sind (im Gegensatz zu „echten“ und auch lokalen öffentlichen Gütern) solche, bei denen zwar das Merkmal der Nichtrivalität gegeben ist, nicht aber jenes der Nichtausschliessbarkeit. Clubs nutzen economies of scale für die Bereitstellung von Kollektivgütern und teilen die (damit geringeren) Kosten unter die Mitglieder auf. „Exklusive“ Clubs werden renitente (z.B. nicht zahlungswillige) Mitglieder des Clubs verweisen. Bei grossen Clubs und „inkluisiven“ Clubs treten jedoch die üblichen Probleme kollektiven Handels in der Bereitstellung

und Erhaltung des Kollektivguts auf: „Trittbrettfahren“, Erschleichen von Sonderkonditionen, Lähmung der Initiative aller anderen. Die WTO ist ein inklusiver Club; dies erklärt einen Teil ihrer Probleme. Vgl. Patrick *McNutt*, *The Economics of Public Choice*, Cheltenham 1996.

- <sup>4</sup> Vgl. Pascal *Lamy*, Neustart nach Seattle. Europa sucht eine Führungsrolle in der WTO, in: *IP*, 4/2000, S. 19 ff.
- <sup>5</sup> Ebd.
- <sup>6</sup> Hierunter fallen beispielsweise Länder, wie Japan, Korea, Thailand, Mexiko, Chile, die MOE-Länder sowie die Türkei.
- <sup>7</sup> Vgl. [www.wto.org](http://www.wto.org)
- <sup>8</sup> Vgl. C. Fred *Bergsten*, Zeit für eine „Millennium-Runde“. Lehren aus 50 Jahren Welthandelssystem, in: *IP*, 1/1999, S. 11–20.