

Hauser, Heinz

**Article**

## Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?

Aussenwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

*Suggested Citation:* Hauser, Heinz (2002) : Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 57, Iss. 2, pp. 127-150

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231000>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?**

Prof. Dr. Heinz Hauser  
Universität St. Gallen

Die WTO-Mitglieder haben an ihrer vierten Ministerkonferenz in Doha vom 9.–14. November 2001 beschlossen, eine neue Welthandelsrunde zu starten. Die Verhandlungen sollen bis spätestens 1. Januar 2005 abgeschlossen sein, wobei der fünften WTO-Ministerkonferenz, die Ende 2003 in Mexiko stattfinden wird, eine wichtige Aufgabe zukommt. Einerseits wird diese beauftragt, eine umfassende Zwischenbilanz über die bis dann erreichten Verhandlungserfolge zu ziehen, andererseits soll an der fünften Ministerkonferenz über die Verhandlungsagenda von weiteren Themen entschieden werden. Die Erklärung von Doha setzt einen sehr ehrgeizigen zeitlichen Fahrplan, selbst wenn man bedenkt, dass mit den Agrar- und Dienstleistungsverhandlungen 2000, die gemäss Auftrag der entsprechenden Abkommen aus der Uruguay-Runde nach dem Scheitern der Seattle-Konferenz aufgenommen werden mussten, in wichtigen Dossiers bereits erhebliche Vorarbeiten geleistet wurden.

Das Programm der Doha-Runde ist aber nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch bezüglich der thematischen Breite sehr ehrgeizig. Insbesondere ist es erklärtes Ziel der verabschiedeten Ministererklärung, die Entwicklungsländer möglichst umfassend in das Weltwirtschaftssystem zu integrieren. Man hat im Vorfeld der Ministerkonferenz, aber auch nach Verabschiedung der Doha-Erklärung von einer eigentlichen Entwicklungsrunde gesprochen. Zudem sind mit den beiden Themen Wettbewerb und Investitionen zwei kontroverse Fragen angesprochen, über deren Einbezug in die multilaterale Welthandelsordnung schon lange gerungen wird. Wenn es gelingt, in beide Richtungen – Integration der Entwicklungsländer und neue Themen – substanzielle Fortschritte zu erzielen, dann wird die Doha-Runde als bedeutender multilateraler Verhandlungsschritt in die Geschichte eingehen. Die Verhandlungsergebnisse hätten zwar nicht dieselben grundsätzlichen Systemwirkungen wie die Uruguay-Runde, sie würden sich aber deutlich von zahlreichen früheren GATT-Runden abheben.

Wie realistisch sind diese inhaltlichen Erwartungen? Sind im Verhältnis von Industrie- zu Entwicklungsländern, aber auch im Verhältnis der Industriestaaten zueinander substanzielle neue Regelwerke und Marktöffnungsschritte zu erwarten oder werden die Verhandlungen zu eher marginalen Veränderungen im Rahmen des bestehenden Regelwerkes führen? Vermutlich ist es vermessen, im Vorfeld eines sehr komplexen Verhandlungsprozesses diesbezüglich eine Prognose abzugeben. Es sprechen allerdings einige Überlegungen dafür, dass die Ergebnisse kaum den erwarteten grossen Schritt in der Weiterentwicklung der Welthandelsordnung bringen werden.

Die Interessengegensätze zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern einerseits und die Differenzen zwischen den USA und der EU andererseits konnten zwar durch eine geschickte Struktur und Wortwahl in der Doha-Erklärung überbrückt werden, es ist aber noch nicht ersichtlich, ob es gelingen wird, eine ausreichende «Verhandlungsmasse» aufzubauen, die es den Partnern erlaubt, grössere Abstriche an den eigenen Positionen innenpolitisch zu vertreten. Den Entwicklungsländern wird zwar viel an spezieller und differenzierter Behandlung sowie an Unterstützung für den Aufbau funktionsfähiger Handelsinfrastrukturen versprochen. Seitens der Industriestaaten fehlt aber ein eindeutiges Bekenntnis, in den arbeitsintensiven Branchen und in der Landwirtschaft den Entwicklungsländern substanzielle Marktöffnungsschritte anzubieten. Das Verhältnis zwischen den USA und der EU wird nach wie vor geprägt durch kaum überbrückbare Gegensätze in der Landwirtschaftsfrage und hinsichtlich des durch die Kulturdiskussion geprägten Einbezugs der Medienbranche in das Dienstleistungsabkommen. Die Gefahr ist gross, dass diese grundsätzlichen Interessengegensätze die Verhandlungen blockieren werden.

Diese These wird im folgenden ausführlicher begründet. Der erste Abschnitt beschreibt die sehr komplexe Struktur der Doha-Erklärung, die direkte Verhandlungsmandate, Aufträge zur Vorbereitung von weiteren Verhandlungsmandaten für die fünfte Ministerkonferenz Ende 2003 in Mexiko sowie zahlreiche Aufforderungen an die WTO-Gremien zur Berichterstattung vorgibt. Diese komplexe Verhandlungsstruktur ist vor allem Ergebnis der Bemühungen, die Interessen der Entwicklungsländer angemessen aufzunehmen und die Differenzen hinsichtlich der Aufnahme neuer Themen zu überbrücken. Das Zusammenspiel der verschiedenen Verhandlungsebenen wird wesentlich entscheiden, welche Dynamik die Verhandlungen aufweisen werden.

Wie bereits angesprochen, bestehen im Agrar- und Dienstleistungsbereich sowie bei einigen Regelfragen grosse Unterschiede zwischen wichtigen WTO-Mitgliedern, die je nach Fortgang der Verhandlungen den Ausgang entscheidend beeinflussen können. Auf einige dieser Fragen soll im zweiten Abschnitt eingetreten werden. Die Schlussfolgerung meiner Überlegungen wird sein, dass der Spielraum für substanzielle gegenseitige Zugeständnisse klein ist, was es schwierig machen wird, grössere Veränderungen innenpolitisch abzustützen.

## **1 Die verschiedenen Verhandlungsebenen der Doha-Erklärung**

### **a Zur Struktur der Doha-Erklärung**

Das Doha-Dokument enthält Entscheide zur Umsetzung, formuliert Verhandlungsmandate in traditionellen Gebieten, beauftragt die Gremien, für die fünfte Ministerkonferenz zusätzliche Verhandlungsmandate vorzubereiten und erteilt Aufträge zur Prüfung ausgewählter Fragen mit Berichterstattung an die zuständigen Gremien. *Abbildung 1* gibt einen Überblick über die verschiedenen Ebenen der Doha-Erklärung.

Die Doha-Erklärung bringt zum Ausdruck, dass die WTO im Vergleich zum früheren GATT sowohl hinsichtlich Zahl und Struktur der Mitgliedsländer wie auch bezüglich der zu verhandelnden Fragen wesentlich heterogener geworden ist. Auf diesem Hintergrund ist es bereits als grosser Erfolg zu werten, dass nach dem Scheitern von Seattle ein konstruktiver Ansatz zur weiteren Entwicklung der WTO-Ordnung eingeschlagen werden konnte. Dazu hat sicher auch die gute Verhandlungsvorbereitung beigetragen. In Seattle lag noch kein konkreter Entwurf vor, auf den sich eine Mehrheit von Mitgliedern als Ausgangsbasis für die abschliessende Konferenz geeinigt hätte. Für Doha haben in Genf unter Führung des Präsidenten des Allgemeinen Rates erfolgreiche Vorverhandlungen stattgefunden. Die Verhandlungen in Doha konnten sich so auf einen gut vorbereiteten Text abstützen<sup>1</sup>. Trotzdem lässt sich aus der Struktur des Dokumentes ersehen, dass in einigen wichtigen Themen nach wie vor erhebliche Divergenzen bestehen, die im weiteren Verhandlungsverlauf abgebaut werden müssen.

---

<sup>1</sup> Siehe auch SCHOTT (2002).

**Abbildung 1: Struktur und Aufträge der Doha-Ministererklärung**

<b>Verhandlungsebenen</b>	<b>Vorgaben</b>
<b>Beschlüsse</b>	
<i>Annahme der Entscheidung zu Implementierungsfragen (Dokument WT/MIN(01)/WI/10)</i>	<p>Enthält eine grosse Zahl von interpretativen Bestimmungen zur Umsetzung der Forderung nach verstärktem «special and differential treatment» von Entwicklungsländern.</p> <p>Vorlage von mehreren Berichten an den Allgemeinen Rat bis 31. Juli bzw. 31. Dezember 2002.</p>
<i>Annahme einer Erklärung zum Verhältnis TRIPS-Abkommen und öffentliche Gesundheit (Dokument WT/MIN(01)/DEC/WI/2)</i>	<p>Das TRIPS-Abkommen darf Mitglieder nicht daran hindern, geeignete Massnahmen zur Förderung der öffentlichen Gesundheit zu treffen. Zu diesem Zweck wird den Mitgliedern das Recht zugesprochen, selbst zu entscheiden, was eine nationale Notsituation darstellt (mit spezieller Nennung von HIV, Tuberkulose, Malaria) und auf welcher Basis Zwangslizenzen erteilt werden können.</p> <p>Vorlage eines Berichtes an den Allgemeinen Rat bis 31. Dezember 2002 hinsichtlich armer Länder ohne ausreichende Produktionskapazität zur Nutzung von Zwangslizenzen.</p>
<i>Elektronischer Handel</i>	<p>Verlängerung des Moratoriums zur Zollfreiheit von elektronischen Übermittlungen bis zur fünften Ministerkonferenz.</p>
<i>Technische Zusammenarbeit und institutionelle Unterstützung (Capacity Building)</i>	<p>Technische Zusammenarbeit und institutionelle Unterstützung sind zentrale Elemente der Entwicklungsdimension. Konkrete Aufträge lauten:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Finanzielle und institutionelle Stärkung der neuen WTO-Strategie zur technischen Zusammenarbeit und institutionellen Unterstützung der Entwicklungsländer,</li><li>Verstärkung der Arbeiten des International Trade Center,</li><li>Effektive Koordination bilateraler Unterstützungsmassnahmen im Rahmen des OECD-Entwicklungsausschusses,</li><li>Ausarbeitung eines Plans zur langfristigen Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und Vorlage einer Budgetvorlage an den Allgemeinen Rat im Dezember 2001.</li></ol> <p>Vorlage eines Zwischenberichts an den Allgemeinen Rat im Dezember 2002 und eines Berichtes an die fünfte Ministerkonferenz über die Umsetzung und Angemessenheit entsprechender Massnahmen.</p>

<b>Verhandlungsebenen</b>	<b>Vorgaben</b>
<b>Verhandlungsmandate</b>	
<i>Landwirtschaft</i>	<p>Substanzielle Verbesserung des Marktzugangs; Reduktion von Exportsubventionen, mit dem langfristigen Ziel ihrer vollständigen Abschaffung; substanzielle Reduktion verzerrender Inlandunterstützung; Berücksichtigung von nicht direkt handelsbezogenen Anliegen im Rahmen des Abkommens der Uruguay-Runde.</p> <p>Bis 31. März 2003 Festlegung der Verhandlungsmodalitäten für die Formulierung der Verpflichtungslisten; Eingabe der umfassenden Verpflichtungslisten bis spätestens zur fünften Ministerkonferenz.</p>
<i>Dienstleistungen</i>	<p>Umfassende Verhandlungen auf Basis der am 28. März 2001 vom Dienstleistungsrat angenommenen Richtlinien und Verfahren für die Verhandlungen.</p> <p>Eingabe der ersten Forderungslisten bis 30. Juni 2002 und der ersten Verpflichtungslisten bis 31. März 2003.</p>
<i>Nicht landwirtschaftliche Güter</i>	<p>Umfassende Produktliste ohne a priori Ausnahmen; Reduktion bzw. Abschaffung von hohen Zöllen, Spitzenzöllen und Zolleskalation; besondere Beachtung von Produkten von hohem Exportinteresse für Entwicklungsländer, ohne Verpflichtung auf volle Reziprozität.</p>
<i>TRIPS: Schutz geographischer Herkunftsbezeichnungen</i>	<p>Einrichtung eines multilateralen Systems zur Notifizierung und Registrierung von geographischen Herkunftsbezeichnungen für Weine und Spirituosen mit Beschlussfassung an der fünften Ministerkonferenz.</p> <p>Die Frage der Ausdehnung des Schutzes geographischer Herkunftsbezeichnungen auf andere Produkte soll im TRIPS-Rat behandelt werden.</p>
<i>Antidumping- und Subventionsabkommen</i>	<p>Klärung und Verbesserung einzelner Bestimmungen, unter Beibehaltung der Prinzipien, Zielsetzungen und Instrumente der beiden Abkommen; Verstärkung der Disziplin für Subventionen an die Fischerei.</p>
<i>Regionale Handelsabkommen</i>	<p>Klärung und Verbesserung der Prinzipien und Verfahren unter den heutigen WTO-Bestimmungen.</p>
<i>Streitschlichtungsverfahren</i>	<p>In Weiterführung der bisherigen Verhandlungen zur Überprüfung des Streitschlichtungsverfahrens als Auftrag aus der Uruguay-Runde.</p> <p>Abschluss der Verhandlungen bis spätestens Mai 2003 und möglichst schnelle Inkraftsetzung noch vor Ablauf der multilateralen Verhandlungsrunde.</p>

<b>Verhandlungsebenen</b>	<b>Vorgaben</b>
<b>Verhandlungsmandate</b>	
<i>Handel und Umwelt</i>	<p>Verhandlungen zu drei Themen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Verhältnis von WTO-Regeln zu spezifischen handelsrelevanten Verpflichtungen in multilateralen Umweltabkommen (MEA) ohne Beeinträchtigung der WTO-Rechte von Ländern, die dem betreffenden MEA nicht angehören,</li><li>b) Regelmässiger Informationsaustausch zwischen WTO und den Sekretariaten von MEAs,</li><li>c) Abbau bzw. Beseitigung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen auf Umweltgütern und Umweltdienstleistungen.</li></ul>
<b>Vorbereitung von Verhandlungsmandaten</b>	
<i>Handel und Investitionen</i>	<p>Verhandlungen nach der fünften Ministerkonferenz auf der Grundlage eines an dieser Konferenz mit Konsens verabschiedeten Mandates.</p> <p>Klärung zentraler Fragen in der Arbeitsgruppe «Handel und Investitionen»: u.a. Reichweite und Definitionen, Transparenz, Nichtdiskriminierung, Ausnahmen und Schutzklausel, Zahlungsbilanz, Streitschlichtungsverfahren.</p> <p>Technische Unterstützung und «capacity building» für Entwicklungsländer.</p>
<i>Handel und Wettbewerb</i>	<p>Verhandlungen nach der fünften Ministerkonferenz auf der Grundlage eines an dieser Konferenz mit Konsens verabschiedeten Mandates.</p> <p>Klärung zentraler Fragen in der Arbeitsgruppe «Handel und Wettbewerb»: u.a. Prinzipien (einschliesslich Transparenz, Nichtdiskriminierung und prozedurale Fairness), Vorschriften gegen harte Kartelle, Modalitäten für freiwillige Zusammenarbeit.</p> <p>Technische Unterstützung von Entwicklungsländern zum Aufbau von Wettbewerbsbehörden als wichtige Vorbedingung für Verhandlungen.</p>
<i>Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen</i>	<p>Verhandlungen nach der fünften Ministerkonferenz auf der Grundlage eines an dieser Konferenz mit Konsens verabschiedeten Mandates.</p> <p>Verhandlungen sind auf Transparenz beschränkt und werden den Spielraum für eine präferenzielle Vergabe nicht beschränken (die Verpflichtung auf eine nichtdiskriminierende öffentliche Vergabe bleibt im plurilateralen Abkommen zur öffentlichen Beschaffung geregelt).</p>

<b>Verhandlungsebenen</b>	<b>Vorgaben</b>
<b>Vorbereitung von Verhandlungsmandaten</b>	
<i>Handelserleichterungen, vorwiegend administrative Grenzmassnahmen («Trade Facilitation»)</i>	Verhandlungen nach der fünften Ministerkonferenz auf der Grundlage eines an dieser Konferenz mit Konsens verabschiedeten Mandates.  Vorbereitung des Mandates durch den Rat für Güterhandel.
<b>Aufträge zur Überprüfung und Berichterstattung</b>	
<i>TRIPS-Rat: Prüfung des Verhältnisses zwischen TRIPS-Abkommen und der Konvention zur Biodiversität sowie dem Schutz traditionellen Wissens</i>	Berücksichtigung von Art. 7 und 8 TRIPS sowie der Entwicklungsdimension der geistigen Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen.
<i>Komitee Handel und Umwelt: Handelseffekte von Umweltmassnahmen</i>	Im Rahmen der zukünftigen Arbeiten soll den folgenden drei Themen besondere Aufmerksamkeit zukommen: a) Auswirkungen von Umweltmassnahmen auf den Marktzutritt, insbesondere für Exporte aus Entwicklungsländern, b) Umweltrelevante Vorschriften des TRIPS, c) Umweltbezogene Auszeichnungsvorschriften (labeling).  Das Komitee soll den Bedarf nach einer Klärung von WTO-Vorschriften festlegen und der fünften Ministerkonferenz Massnahmen vorschlagen, einschliesslich einem allfälligen Bedarf nach Verhandlungen.
<i>Allgemeiner Rat: Elektronischer Handel</i>	Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen zur Weiterführung und Umsetzung des Arbeitsprogrammes zum elektronischen Handel mit Bericht an die fünfte Ministerkonferenz.
<i>Allgemeiner Rat: Kleine, verletzte (vulnerable) Volkswirtschaften</i>	Arbeitsprogramm für die bessere Integration von kleinen, verletzlichen Volkswirtschaften in das multilaterale Handelssystem.  Vorlage von Empfehlungen an die fünfte Ministerkonferenz.



(Abb. 1 / Schluss)

<b>Verhandlungsebenen</b>	<b>Vorgaben</b>
<b>Aufträge zur Überprüfung und Berichterstattung</b>	
<i>Allgemeiner Rat: Handel, Verschuldung und internationales Finanzsystem</i>	Prüfung der Frage, wie das internationale Handelssystem zu einer dauerhaften Lösung der externen Verschuldung von Entwicklungsländern beitragen kann und wie das internationale Handelssystem vor negativen Folgen monetärer Instabilität geschützt werden kann. Vorlage eines Berichtes an die fünfte Ministerkonferenz.
<i>Allgemeiner Rat: Handel und Technologietransfer</i>	Prüfung des Zusammenhangs zwischen Handel und Technologietransfer und Ausarbeitung von Empfehlungen zur Verstärkung des Technologietransfers. Vorlage eines Berichtes an die fünfte Ministerkonferenz.
<i>Least Developed Countries (LDCs)</i>	Die Mitglieder unterstreichen die besonderen Probleme von LDCs und unterstützen die folgenden Initiativen: a) Zoll- und quotenfreie Einfuhr von Produkten aus LDCs, b) Erleichterung und Beschleunigung von Beitrittsverhandlungen mit LDCs, c) Ausarbeitung eines Arbeitsprogrammes zur Umsetzung der handelsbezogenen Verpflichtungen aus der dritten UN-Konferenz zu LDCs und Vorlage eines Berichtes an die erste Sitzung 2002 des Allgemeinen Rates, d) Unterstützung des «Integrierten Programmes für Handelsbezogene Technische Unterstützung an LDCs».  Auftrag an den WTO-Generaldirektor, dem Allgemeinen Rat im Dezember 2002 einen Zwischenbericht und der fünften Ministerkonferenz einen Vollbericht über alle mit LDCs zusammenhängenden Fragen vorzulegen.
<i>Komitee für Handel und Entwicklung: Überprüfung der WTO-Bestimmungen zur speziellen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern</i>	Überprüfung aller bestehenden Vorschriften zur speziellen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern, mit dem Ziel, sie präziser und effektiver zu machen. Im Vordergrund stehen folgende Aufgaben: a) Prüfung der Frage, welche Vorschriften bereits zwingend sind bzw. allgemein verbindlich gemacht werden sollten, b) Unterstützung der Entwicklungsländer, insbesondere der LDCs, in der besseren Nutzung bestehender Präferenzen.  Vorlage eines Berichtes mit Empfehlungen an den Allgemeinen Rat im Juli 2002.

Quelle: Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9–14 Nov. 2001, Dokument WT/MIN(01)/DEC/W/1.

## **b** Neue Themen

Divergenzen bestehen insbesondere hinsichtlich des Einbezugs neuer Themen in das WTO-Regelwerk. Hinsichtlich Kernarbeitsstandards wurden keine konkreten Verpflichtungen aufgenommen. Die Einleitung nimmt lediglich Bezug auf die Erklärung der zweiten Ministerkonferenz von Singapur und verweist zustimmend auf die Arbeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Hier haben die USA und die EU, die sich noch in Seattle für den Einbezug von Kernarbeitsstandards in das WTO-Regelwerk stark gemacht und damit den Widerstand der Entwicklungsländer gegen jede weitere Mitarbeit provoziert hatten, zurückgesteckt. Die Forderung bleibt aber im Hintergrund bestehen, nicht zuletzt aus innenpolitischen Rücksichten in den USA und in Europa. Es ist auch zu sehen, dass die Systeme für Allgemeine Zollpräferenzen (GSP, Generalized System of Preferences) der USA und der EU die Einhaltung von Kernarbeitsstandards als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der gewährten Präferenzen formulieren. Die Entwicklungsländer haben zwar den Einbezug von Kernarbeitsstandards in den multilateralen Rahmen verhindern können, sehen sich aber denselben Forderungen im Rahmen ihrer bilateralen Beziehungen zu den beiden grossen Handelspartnern ausgesetzt. Welcher Weg für die Entwicklungsländer mit geringeren Nachteilen verbunden ist, sei an dieser Stelle dahingestellt.

Für zwei weitere grosse Themen wurde der Konflikt nur vorübergehend durch eine Kompromisslösung überdeckt. Dabei handelt es sich um die beiden Bereiche «Handel und Investitionen» sowie «Handel und Wettbewerb». Deren Aufnahme in die internationale Handelsordnung wird schon lange diskutiert (sie waren bereits in der Charta von Havanna zur Gründung der Internationalen Handelsorganisation ITO enthalten). Bei den Investitionen kam der Widerstand vor allem von Seiten der Entwicklungsländer, im Dossier Wettbewerb weigern sich neben einigen Entwicklungsländern insbesondere die USA, ein umfassendes Mandat zu erteilen.

In Doha wurde beschlossen, Verhandlungen zu diesen beiden Themen erst nach der fünften Ministerkonferenz auf der Basis eines an dieser Konferenz im Konsens anzunehmenden Verhandlungsmandates aufzunehmen. Vorgängig sind für beide Themen im Dokument konkrete Fragen zur weiteren Abklärung genannt. Man hofft damit, die heute noch bestehenden grossen Differenzen hinsichtlich des Verhandlungsmandates durch eine stärker fokussierte Vorbereitung überbrücken zu können. Die Doha-Erklärung lässt aber auch offen, dass sich die Parteien an der näch-

sten Ministerkonferenz nicht auf ein Verhandlungsmandat einigen. Dann wäre das entsprechende Thema vom Tisch. Das Ergebnis wird sehr stark vom Fortschritt in den anderen Dossiers und von der Einbettung der Themen Investitionen und Wettbewerb in den allgemeinen Ausgleich von Rechten und Verpflichtungen der Verhandlungspartner abhängen. Zur Zeit ist es schwierig, eine Prognose über den Ausgang zu machen.

Dass die beiden anderen neuen Themen aus der Ministererklärung von Singapur (Handelserleichterungen und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen) in denselben prozeduralen Topf geworfen wurden, hatte vermutlich mehr verhandlungsdynamische und weniger sachliche Gründe. Sie sind in der vorliegenden reduzierten Version nicht umstritten, und es ist zu bedauern, dass Verhandlungen in diesen beiden Dossiers nur zeitlich verzögert aufgenommen werden können.

### **c Einbezug der Entwicklungsländer**

Die Doha-Erklärung bringt des Weiteren zum Ausdruck, dass man offensichtlich bemüht war, die Anliegen und Interessen der Entwicklungsländer im Vergleich zu früheren Runden wesentlich breiter in die Verhandlungsaufnahme aufzunehmen. Dies ist einerseits Ausdruck dafür, dass Entwicklungsländer von zunehmender Bedeutung für das Welthandelssystem sind. Dessen Weiterentwicklung kann nicht mehr allein aus der Optik der entwickelten Industriestaaten vorangetrieben werden. Das Doha-Dokument widerspiegelt aber auch die zunehmend aktive Rolle der Entwicklungsländer in den WTO-Verhandlungen – schliesslich haben sie auch eine deutliche Mehrheit unter den Mitgliedern. Ohne den aktiven Einbezug der Entwicklungsländer in die Vorbereitung und ohne deren Zustimmung kann heute keine neue Welthandelsrunde mehr gestartet werden. Dies hatte die gescheiterte Seattle-Konferenz recht deutlich gezeigt.

Das relative Gewicht der Passagen im Schlusssdokument, die einen Entwicklungsbezug haben, liesse darauf schliessen, dass in Doha eine eigentliche Entwicklungsrunde eingeläutet worden wäre. Dafür spricht auch die Namengebung. Nachdem anfänglich unklar war, wie die neue Runde bezeichnet werden sollte (die Bezeichnungen wechselten zwischen «Doha-Round» und «Development Round»), scheint sich nun ein gewisser Konsens auf «Doha Development Round» herauszubilden. Es scheint somit, dass in dieser Runde der Entwicklungsförderung eine sehr grosse Bedeutung zukommen soll.

Bei genauerem Hinsehen ergibt sich allerdings ein etwas differenzierteres Bild. Anliegen der Entwicklungsländer sind vor allem in die Entscheidung zu Implementierungsfragen und in die Erklärung zum Verhältnis von TRIPS und Schutz der öffentlichen Gesundheit aufgenommen worden. Beide Dokumente bildeten eine wichtige Voraussetzung für die Bereitschaft der Entwicklungsländer, einer neuen Welthandelsrunde überhaupt zuzustimmen. Anliegen der Entwicklungsländer finden sich ebenfalls stark vertreten in den zahlreichen Mandaten zu weiteren Abklärungen und zur späteren Berichterstattung. An vielen Stellen des Papiers findet sich die Aufforderung, die technische Zusammenarbeit und den Aufbau geeigneter handelspolitischer Institutionen («capacity building») zu verstärken. Damit sollen die Entwicklungsländer, und insbesondere die «least developed countries», in die Lage versetzt werden, ihre Interessen besser in die Verhandlungen einbringen zu können.

Diese Anliegen sind wichtig, nur sollten die entsprechenden Ausführungen nicht darüber hinweg täuschen, dass im Kernbereich, bei den direkten Verhandlungsmandaten, die Interessen der Entwicklungsländer an weiteren Marktöffnungsschritten der Industrieländer nur sehr allgemein aufgeführt sind. Bei den Verhandlungen zu weiteren Liberalisierungsschritten bei den nicht-agrarischen Gütern ist der Hinweis zu finden, dass die Zolleskalation (mit der Verarbeitungsstufe ansteigende Zollsätze, die den Aufbau von fortgeschrittenen Verarbeitungsstufen erschweren) sowie allgemein die Tarifspitzen bei Produkten von hohem Exportinteresse für Entwicklungsländer mit besonderer Priorität verhandelt werden sollen. Solche allgemeinen Formulierungen fanden sich aber bereits in früheren Verhandlungsmandaten und konnten nicht verhindern, dass wir auch nach der Uruguay-Runde in den wichtigsten Industriestaaten Zollstrukturen haben, die Produkte von hohem Exportinteresse für Entwicklungsländer häufig ungünstiger behandeln als jene im Handel zwischen Industriestaaten<sup>2</sup>.

In dieselbe Richtung zielt auch die Tatsache, dass bei den offenen Implementierungsfragen die Forderung der Entwicklungsländer nach einer frühzeitigen Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Textilabkommen keine Unterstützung fand. Die jetzige Formulierung ist sehr schwach – zu schwach, um einen tatsächlichen Fortschritt erwarten zu lassen: «[The

---

2 UNCTAD (2000) analysiert die Zollstrukturen der Industrieländer bezüglich Zolleskalation und Tarifspitzen im Kontext der Exporte aus Entwicklungsländern.

Ministerial Conference ... agrees] that the provisions of the Agreement relating to the early integration of products and the elimination of quota restrictions should be effectively utilised.» Der Beschluss enthält keine Verpflichtung, die aus der Uruguay-Runde resultierende schiefe zeitliche Verteilung der effektiven Integration – rund die Hälfte aller Verpflichtungen zur Integration des bisherigen Quotensystems fällt erst Ende 2004 an – zu korrigieren.

Das Mandat zu den Verhandlungen im Agrarbereich erwähnt die Entwicklungsländer nur mit der Forderung, deren spezielle Bedürfnisse bei der Formulierung ihrer Importregelungen zu berücksichtigen. Es fehlt ein Hinweis, dass die Marktöffnung der Industriestaaten die Exportinteressen zahlreicher Entwicklungsländer entscheidend berührt und deren Interessen vollwertig in die Verhandlungen aufgenommen werden sollten. Der entsprechende Paragraph ist stark von den Positionen der USA und der EU geprägt.

Beim Mandat zu den Dienstleistungsverhandlungen wird stärker auf die Interessen der Entwicklungsländer eingegangen. Die Doha-Erklärung übernimmt die im Rahmen der GATS-Verhandlungen 2000 ausgearbeiteten Verhandlungsrichtlinien. Dort wird mehrfach explizit die Sonderstellung der Entwicklungsländer und insbesondere der LDCs betont<sup>3</sup>. Diese Forderung findet sich bei den GATS-Verhandlungsrichtlinien nicht nur im Einleitungstext. Sie wird auch bei den sektorspezifischen Erwägungen konkret aufgenommen: «There shall be no a priori exclusion of any service sector or mode of supply. Special attention shall be given to sectors and modes of supply of export interest to developing countries».<sup>4</sup> Analog findet sich auch in der Doha-Erklärung ein expliziter Hinweis auf den für Entwicklungsländer wichtigen Modus 4 zur Erbringung von Dienstleistungen (kurzzeitiger Aufenthalt von natürlichen Personen im Absatzland). Bislang sind die Zugeständnisse in diesem Modus allerdings gering<sup>5</sup>. Trotz der Tatsache dass wichtige Industrieländer Bereitschaft gezeigt haben, diesen Verhandlungsaufträgen gerecht zu werden<sup>6</sup>, muss

---

3 Siehe die GATS-Verhandlungsrichtlinien veröffentlicht in WTO (Hrsg.): WTO services talks press ahead, Pressemitteilung Nr. 217 vom 2. April 2001.

4 Siehe Teil II der vorstehend zitierten GATS-Verhandlungsrichtlinien.

5 Siehe KARSENTY (2000) für eine Analyse der modalen GATS-Zusagen und CHANDA (1999), S. 28ff. für die wenigen Modus 4-Zugeständnisse. Für eine detaillierte Auswertung der GATS-Verhandlungsrichtlinien aus dem Blickwinkel der Entwicklungsländer siehe MASHAYEKHI (2000).

6 Ein Bekenntnis der EG zu mehr GATS-Zusagen im Modus 4 ist enthalten im WTO-Dokument S/CSS/W/45, 14. März 2001, Communication from the EC and their Member States, GATS 2000: Temporary Movement of Service Suppliers.

abgewartet werden, was bei den Verhandlungen an GATS Modus 4 Zugeständnissen erreicht werden kann.

Insgesamt konzentriert sich die Entwicklungsagenda von Doha darauf, die Forderung nach spezieller und differenzierter Behandlung von Entwicklungsländern hinsichtlich deren Verpflichtungen zu konkretisieren und zu erweitern, die technische Zusammenarbeit und die Entwicklung von handelspolitischen Institutionen zu unterstützen («capacity building») sowie Abklärungen zu den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer, insbesondere der «least developed countries», vorzunehmen. Bezüglich konkreter Marktöffnungsmassnahmen der Industrieländer wird auf den nun folgenden Verhandlungsprozess verwiesen – ohne sichtbares Zeichen dafür, dass in diesen Verhandlungen die Entwicklungsländer im Vergleich zu früheren Runden an Gewicht gewonnen hätten. Spezielle und differenzierte Behandlung und der Verzicht auf Reziprozität schwächen die Verhandlungsposition von Entwicklungsländern<sup>7</sup>. Daran hat auch die Ministererklärung von Doha wenig geändert. Die Gefahr ist gross, dass das Ergebnis die Handelsinteressen der exportfähigen Entwicklungsländer nur unzureichend aufnehmen wird. Dies war nach Meinung zahlreicher Kommentatoren bereits eine wesentliche Schwäche der Uruguay-Runde<sup>8</sup>.

#### **d Notwendige Parallelität**

Das Verhandlungsmandat selbst beschränkt sich auf relativ traditionelle Themen der Marktöffnung. Fest beschlossen ist der Auftrag, reziproke Zugeständnisse im Güter- und Dienstleistungshandel zu suchen. Dies muss aus WTO-Sicht nicht negativ sein. Die Marktöffnung im Güter- und Dienstleistungsbereich sowie die Sicherung der geistigen Eigentumsrechte gehören zum Kernauftrag der WTO. Gleichzeitig gilt, dass die heutigen Marktöffnungsverpflichtungen noch weit von einem diskriminierungsfreien Welthandel entfernt sind und dass insbesondere grosse Ungleichgewichte zwischen Ländern und Ländergruppen bestehen. Eine

---

7 Auf diesem Hintergrund ist durchaus bedenkenswert, ob nicht das Bekenntnis zur Übernahme gleicher Verpflichtungen vor allem für bereits industriell entwickelte Entwicklungsländer mit mittleren Einkommen die bessere Verhandlungsstrategie wäre. Zu den Nachteilen präferenzierter Behandlung für Entwicklungsländer siehe beispielsweise DAVENPORT (1992); für eine frühe Stellungnahme in diese Richtung siehe auch HAUSER (1988) oder HUDEC (1987), Kap. 10.

8 FINGER und NOGUÉS (2001) oder SRINIVASAN (2002) äussern sich sehr kritisch zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde.

auf traditionelle Themen beschränkte Runde könnte erhebliche Fortschritte bringen<sup>9</sup>.

Aus Sicht der anstehenden Verhandlungen stellt sich die Situation allerdings anders dar. Auch wenn dazu noch keine formulierten Verhandlungsmandate vorliegen, so sind die in den übrigen Bereichen angesprochenen Themen nichtsdestotrotz von grosser Bedeutung. Sie wecken Erwartungen, die auch ohne ein konkretes Verhandlungsmandat zumindest teilweise eingelöst werden müssen. Ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen wird eine ausreichende Parallelität auf allen Ebenen voraussetzen. Man wird die Entwicklungsförderung nicht auf technische Hilfe, Ausnahmen in der Umsetzung von WTO-Verpflichtungen und Berichte beschränken dürfen, wenn man die Unterstützung der Entwicklungsländer für die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse nicht verlieren will. Ebenso wäre es unklug, alle neuen Themen aus der Singapur-Erklärung mangels Einigung auf ein Verhandlungsmandat fallen zu lassen. Umgekehrt werden diese neuen Themen, einschliesslich der Entwicklungsagenda, nur dann realisierbar sein, wenn in den traditionellen Marktöffnungsverhandlungen genügend Substanz erreicht wird, damit das Interesse an einer Gesamtlösung ausreichend stark bleibt. Es wird eine der grossen Herausforderungen für die kommende Welthandelsrunde sein, zwischen den verschiedenen Verhandlungsebenen eine ausgewogene Parallelität zu sichern. In dieser Hinsicht ist die Struktur der neuen Welthandelsrunde vielschichtiger und auch anspruchsvoller angelegt als jene früherer Verhandlungsrunden (mit Ausnahme der Uruguay-Runde).

## **2 Spannungsfelder in ausgewählten Themen**

Wie bereits angesprochen, muss in den traditionellen Verhandlungsthemen ausreichende «Verhandlungsmasse» vorhanden sein, damit das Momentum für neue Themen und die vermehrte Berücksichtigung der Entwicklungsdimension erhalten bleibt. Im Bereich der nicht-landwirtschaftlichen Güter wird es vor allem darum gehen, die Interessen der Entwicklungsländer an ungehindertem Marktzugang für lohnintensive Produkte zu sichern. Dies setzt die umfassende Umsetzung des Textilabkommens sowie die Beseitigung von Tarifspitzen voraus. Hier bewegt man sich auf traditionellem Terrain. Notwendig wäre aber auch, die An-

---

<sup>9</sup> In diese Richtung plädierte der Autor vor der Aufnahme der zur Doha-Runde führenden Verhandlungen. Siehe HAUSER (2000).

wendung von Schutzmassnahmen und von Antidumpingmassnahmen besser zu kontrollieren. Angesichts der engen Begrenzungen im Verhandlungsmandat der Doha-Erklärung sind grössere Fortschritte in dieser Richtung allerdings nicht zu erwarten. Bedauernswert ist insbesondere, dass die Begrenzung der besonders diskriminierend wirkenden Antidumpingmassnahmen ausserhalb des Verhandlungsmandates liegt.

Neben der bereits angesprochenen Entwicklungsdimension, die im nachfolgenden Beitrag durch MATTHIAS MEYER vertieft wird, werden vor allem die beiden Themen Landwirtschaft und Dienstleistungen die Reichweite der neuen Runde bestimmen. Der Erfolg in diesen beiden Dossiers wird entscheidend sein dafür, ob die grossen Wirtschaftsmächte USA und EU ein ausreichendes Interesse am Abschluss einer grossen Runde haben oder ob sie sich mit relativ kleinen Schritten in traditionellen Themenblöcken begnügen werden.

## **a Landwirtschaft**

Artikel 20 des Agrarabkommens aus der Uruguay-Runde verpflichtet die Vertragsparteien zu weiterführenden Liberalisierungsverhandlungen, die spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, d.h. zu Beginn des Jahres 2000, aufgenommen werden mussten. Die entsprechenden Verhandlungen sind nun in die Doha-Runde übernommen worden.

Auch wenn zahlreiche Positionspapiere bereits vorliegen und in wichtigen Streitpunkten zumindest eine gewisse Annäherung sichtbar ist, so bleibt doch der grundsätzliche Dissens zwischen den Befürwortern einer klaren Marktlösung und den Verteidigern der Multifunktionalität der Landwirtschaft bestehen. Anders als bei den Dienstleistungen konnte man sich im Rahmen der Agrarverhandlungen 2000 auch nicht auf eine Vorgehensweise zur Aushandlung von Zugeständnissen einigen. Dieses soll nun im Rahmen der Doha-Verhandlungen bis 31. März 2003 nachgeholt werden.

Entsprechend ist auch Paragraph 13 der Doha-Erklärung ein ausgesprochener Kompromisstext, der bei allem Dissens über die langfristige Zielsetzung die Verabschiedung eines Verhandlungsmandats für die Doha-Runde ermöglicht hat:

«[...] Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations, we commit ourselves to comprehensive ne-



gotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support [...] We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.»

Die Doha-Erklärung knüpft hier direkt an die Diskussion und den Abschluss der Uruguay-Runde an und ist Ausdruck eines fundamentalen Zielkonfliktes zwischen den Ländern der Cairns-Gruppe (v.a. Kanada, Australien, Neuseeland sowie einige lateinamerikanische und afrikanische Nettoexporteure von Agrarprodukten) und den Vereinigten Staaten einerseits und den sogenannten Multifunktionalisten (EU, Japan, Südkorea, Norwegen und Schweiz) andererseits. Für Erstere steht die Schaffung eines freien Weltmarktes für Agrarprodukte im Vordergrund, die zweite Gruppe betont die sogenannten nicht-wirtschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft. Konkret ging es bei den Vorbereitungen vor allem um die Abschaffung von Exportsubventionen, die substanzielle Verbesserung des Marktzugangs sowie um den Spielraum für den Einbezug nicht-wirtschaftlicher Funktionen der Landwirtschaft. Die Uruguay-Runde hat mit der Tarifizierung zwar einen Systemwechsel eingeleitet, die tatsächlichen Marktöffnungswirkungen blieben aber bescheiden<sup>10</sup>.

Im Agrardossier sind wie bei der Uruguay-Runde harte Verhandlungen zu erwarten, wobei beide Seiten innenpolitisch über einen verhältnismäßig kleinen Verhandlungsspielraum verfügen. Für die Agrarexporteure sind die bisher erreichten zusätzlichen Marktöffnungen eindeutig unzureichend, und die in der Gruppe der Multifunktionalisten zusammengeschlossenen Länder sehen sich einer starken internen Agrarlobby gegenüber, die jede weitere Marktöffnung ablehnt. Der technische Fortschritt allein schafft schon einen hohen Anpassungsdruck, und die landwirtschaftlichen Interessenverbände wollen diesen nicht noch durch Importkonkurrenz verschärfen. Ob es gelingen wird, in diesem Spannungsfeld einen Kompromiss zu finden, der beiden Seiten ausreichende Möglichkeiten zur innenpolitischen Abstützung der vereinbarten Lösung bietet, ist zur Zeit schwierig zu beurteilen, wird aber entscheidend mitbestimmen, ob für die grossen Welthandelsmächte eine ausgewogene Bilanz von Rechten und Pflichten gefunden werden kann. Auch für agrarexpor-

---

10 Siehe auch ANDERSON (1999), 6–8.

tierende Entwicklungsländer ist dieses Dossier von hoher Bedeutung für die Beurteilung des Endergebnisses der neuen Welthandelsrunde.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Ministererklärung von Doha einen potenziellen Handelskonflikt ungelöst vor sich her schiebt. Es ist zur Zeit nicht geklärt, ob die im «Biosafety Protocol» enthaltenen Einfuhrbeschränkungen und Labelling-Verpflichtungen für gentechnisch veränderte lebende Organismen, zu denen auch viele unverarbeitete Lebensmittel zählen, im Falle einer Klage vor den WTO-Bestimmungen Bestand hätten. Die Doha-Erklärung formuliert zwar einen Auftrag zur Klärung dieses bislang nicht gelösten Verhältnisses; entsprechende Verhandlungsergebnisse sollen aber nur auf Partner anwendbar sein, die sowohl der WTO als auch dem entsprechenden multilateralen Umweltabkommen angehören. Zudem dürfen solche Verhandlungen die WTO-Rechte von Ländern, die nicht Mitglied des Umweltabkommens sind, nicht beeinträchtigen («prejudice»). Da die USA nicht Vertragspartei des «Biosafety Protocols» sind, kann ein weit reichender Handelskonflikt nicht ausgeschlossen werden. Ein Streitfall zu den Einfuhrmöglichkeiten für gentechnisch veränderte Lebensmittel würde die Agrarverhandlungen mit Sicherheit ernsthaft belasten.

Mit diesen Bemerkungen sollen erfolgreiche Verhandlungen im Agrardossier nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Sie weisen aber auf Risiken hin, welche das Gesamtergebnis der neuen Welthandelsrunde aus Sicht der einzelnen Beteiligten sehr weitreichend bestimmen und damit deren Interesse an einem erfolgreichen Abschluss massgeblich beeinflussen können.

## **b Dienstleistungen**

Es scheint kaum bestritten, dass im Dienstleistungsbereich erhebliches Potenzial für weitere Liberalisierungsschritte besteht<sup>11</sup>. Die Uruguay-Runde hat zwar das Regelwerk bereit gestellt, in der konkreten Marktöffnung gingen die Ergebnisse aber kaum über den bereits bestehenden effektiven Zustand hinaus. Die beiden Abkommen über die Finanzdienstleistungen und die Basistelekommunikation, die anschliessend abgeschlossen werden konnten, haben zwar substantielle Ergebnisse gebracht, trotzdem lassen die Zugeständnisse im Dienstleistungssektor noch viel

---

11 Siehe HOEKMAN (1996) sowie HOEKMAN and BRAGA (1997) für eine Bestandsaufnahme zum GATS.

Raum für weitere Verhandlungen. Dazu beigetragen hat sicherlich auch die Tatsache, dass die beiden Grundprinzipien der Nichtdiskriminierung, nämlich die Meistbegünstigung und die Inländerbehandlung, nicht im selben Masse durchgesetzt werden konnten wie im Güterbereich. Die Länderlisten enthalten zahlreiche Ausnahmen zum Grundsatz der Meistbegünstigung, und die Inländerbehandlung gilt nur für die im Sinne einer Positivliste eingebrachten Sektoren und Erbringungsarten – und dies immer nur unter dem Vorbehalt, dass die in den Listen aufgeführten Ausnahmen keine weiteren Beschränkungen formulieren. Die für die internationale Handelsordnung zentrale Nichtdiskriminierung entspricht einem sehr bunten und wenig transparenten Flickenteppich. Hier sollte in der Doha-Runde eine ausgeglichene Verteilung von Rechten und Pflichten erreicht werden.

Solange sich die Verhandlungen auf eine schrittweise Reduktion der Ausnahmen von der Meistbegünstigung, auf die Einbringung neuer Teilspektoren in die Verpflichtung zur Inländerbehandlung oder auf den schrittweisen Abbau der in den Listen enthaltenen Einschränkungen zur Inländerbehandlung beziehen, kann das traditionelle Request-Offer Verfahren nützliche Ergebnisse bringen. Wie bei reziproken Zollverhandlungen lassen sich neue, gegenseitig vorteilhafte Marktöffnungsschritte vereinbaren. Es gibt allerdings einige ungelöste grundsätzliche Fragen, welche die Reichweite solcher Marktöffnungsschritte erheblich einschränken können. Einige dieser Probleme seien im Folgenden kurz angesprochen.

Das Dienstleistungsabkommen unterscheidet vier verschiedene Arten (Modi) der Dienstleistungserbringung: die direkt grenzüberschreitende Transaktion (Modus 1), der Einkauf von Dienstleistungen im Ausland (Modus 2), die geschäftliche Präsenz im Absatzland (Modus 3) sowie der kurzzeitige Aufenthalt von ausländischen natürlichen Personen zur Dienstleistungserbringung (Modus 4). Mit Ausnahme von einigen Geschäftsdienstleistungen (beispielsweise Beratung), sind die bestehenden Verpflichtungslisten hinsichtlich der verschiedenen Formen der Dienstleistungserbringung sehr ungleich. Modus 2 und 3 enthalten häufig wenig Beschränkungen, während die Modi 1 und 4 oft eng eingegrenzt sind.

Diese Verteilung der Liberalisierungszugeständnisse hat einen klaren Grund: Viele Dienstleistungssektoren sind stark reguliert, vor allem wenn die Dienstleistung direkt von den Konsumenten in Anspruch genommen wird oder wie im Falle der Buchprüfung eine Drittwirkung auf den Konsumenten oder Investor hat. Zusätzlich kommt hinzu, dass die Qualitäts-

definition oft an Qualifikationskriterien der mit der Aufgabe betrauten Personen ansetzt, die häufig mit einer spezifischen Ausbildung im Inland gemessen werden. Die geschäftliche Präsenz ermöglicht es, die Regulierungsansprüche auch gegen ausländische Dienstleistungsanbieter durchzusetzen, was bei den beiden Modi 1 und 4 zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen wäre, aber in der Umsetzung sehr viel mehr Probleme aufwerfen würde. Hinsichtlich des direkten Einkaufs im Ausland kann man davon ausgehen, dass sich der Konsument bewusst unter das ausländische Regulierungssystem stellt.

Diese Situation hat dazu geführt, dass die heutigen GATS-Verpflichtungen zwar bessere Bedingungen für Direktinvestitionen im jeweiligen Dienstleistungssektor schaffen, dass man von einer Dienstleistungsfreiheit für Personen aber noch weit entfernt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zulassung zur entsprechenden Tätigkeit an spezifische Ausbildungserfordernisse des Inlandes geknüpft ist. Art. VI GATS fordert zwar, dass in den Sektoren mit spezifischen Verpflichtungen die Regulierung objektiv anzuwenden sei und nicht zu unverhältnismässigen Handelseinschränkungen führen dürfe. Nach Meinung vieler Beobachter sind die betreffenden Bestimmungen aber zu wenig griffig und können kaum vor protektionistisch gefärbter nationaler Regulierung schützen<sup>12</sup>. Der in Art. VI:4 GATS enthaltene Auftrag, eine entsprechende Regulierungsdisziplin auszuhandeln<sup>13</sup>, wurde bislang nicht eingelöst.

Was im Güterbereich mit den beiden Abkommen über technische Handelshemmnisse und über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen im Rahmen der Uruguay-Runde erreicht werden konnte, steht im Dienstleistungsabkommen noch aus<sup>14</sup>. Dabei ist man sich noch nicht einmal einig, ob analog zum Güterbereich horizontale Abkommen, die für alle Dienstleistungssektoren gelten sollen, oder je nach Sektor spezifische Abkommen zu schliessen sind – wie dies beispielsweise mit dem Referenzpapier bei der Basistelekommunikation oder mit den noch nicht rechtskräftigen Leitlinien zur Buchprüfung verfolgt wird.

---

12 Siehe LOW und MATTOO (2000), S. 16 ff. und MATTOO (2000).

13 With a view to ensuring that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements do not constitute unnecessary barriers to trade in services, the Council for Trade in Services shall, through appropriate bodies it may establish, develop any necessary disciplines. Such disciplines shall aim to ensure that such requirements are, inter alia:

- a) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the services
- b) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service
- c) in the case of licensing procedures, not in themselves a restriction on the supply of the service.

14 Siehe dazu TRACHTMAN (2002).

Solange solch grundsätzliche Fragen nicht geklärt sind, wird es erstens relativ einfach sein, vereinbarte Marktzutrittsrechte auf verbesserte Bedingungen für Direktinvestitionen von ausländischen Anbietern zu beschränken und keine eigentliche Dienstleistungsfreiheit für Personen zu gewähren. Zweitens wird die starke Ungleichheit der Verpflichtungen zwischen den verschiedenen Modi bestehen bleiben, was dazu führt, dass das Handelsregime nicht neutral bezüglich verschiedener Geschäftsmodelle ist. Dies kann neue Ineffizienzen schaffen. Die bislang nicht gelöste Frage, wie protektionistische Wirkungen abweichender nationaler Regulierungen wirksam eingegrenzt werden können, wird bei vielen personenbezogenen Dienstleistungen einer weiteren Liberalisierung enge Grenzen setzen.

Trotz dieser Unsicherheiten und der offensichtlichen Notwendigkeit einer verstärkten Regulierungsdisziplin ist ein Verhandlungsauftrag im Sinne von GATS Art. VI:4 nicht Gegenstand der Doha-Erklärung. Obwohl eine Lösung zu den innerstaatlichen Regulierungen Teil der Built-in Agenda des GATS ist, wurde dieser Verhandlungsauftrag im Gegensatz zum Bereich der Schutzklauseln noch nicht einmal in die GATS-Verhandlungsrichtlinien aufgenommen. Alles deutet zudem darauf hin, dass das bilaterale und sektorspezifische Request-Offer Verfahren die Aufmerksamkeit von solchen horizontalen GATS-Fragen ablenken wird.

Die fehlende Subventionsdisziplin im GATS oder das weiterhin ausstehende Abkommen über die Anwendung der Schutzklausel sind weitere ungelöste horizontale Fragen aus der Uruguay-Runde<sup>15</sup>, die sich bremsend auf die Liberalisierungsverhandlungen auswirken können. An dieser Stelle soll auf ein inhaltliches Konfliktpotenzial zwischen den USA und der EU hingewiesen werden, das schon den Abschluss der Uruguay-Runde ernsthaft bedrohte, ein Mitgrund für das Scheitern der OECD-Verhandlungen zu einem multilateralen Investitionsabkommen war und sich als schwieriger Stolperstein in den anstehenden Verhandlungen der Doha-Runde erweisen könnte: die «Kulturausnahme». Die EU hat sich bisher geweigert, die Medienwirtschaft in die Dienstleistungsverhandlungen einzubringen. Die USA ihrerseits betrachten die Medienwirtschaft als Dienstleistungssektor mit grossem Exportpotenzial und beharren auf deren Einbezug. Auf diesem Hintergrund ist auch zu verstehen, weshalb sich die WTO-Mitglieder bislang nicht darauf einigen konnten, ob elektronisch übermittelte Produkte – Musik, Filme, Softwareprogramme – als

---

15 Zu einer Übersicht über die offenen horizontalen GATS-Fragen siehe WUNSCH (2001).

Güter wie die herkömmlichen Träger oder als Dienstleistungen zu definieren sind<sup>16</sup>. Die USA vertreten die Position, dass diese Leistungen unabhängig vom Trägermedium als Güter und damit unter das GATT fallend betrachtet werden müssen, während die EU auf einer Definition als Dienstleistung besteht. Die Frage wird voraussichtlich nicht generell gelöst, sondern als Schutz bisheriger Marktzutrittsrechte fallweise ausgehandelt werden.

Die Kulturfrage wird mit Sicherheit auch in der Doha-Runde ein sehr schwieriges Verhandlungsdossier sein. Die Positionen haben sich seit Abschluss der Uruguay-Runde nicht angenähert. Die EU besteht auf einem Ausschluss kultureller Dienstleistungen aus den Liberalisierungsverhandlungen, wobei sie den Kulturbegriff sehr weit fasst<sup>17</sup>. Für die USA wird es sehr schwierig sein, ein Verhandlungsergebnis intern abzustützen, das nicht Zugeständnisse in der Film- und Musikindustrie enthält. Für die Ergebnisse der Uruguay-Runde war dies möglich, weil mit dem Dienstleistungsabkommen und dem Abkommen über geistige Eigentumsrechte aus Sicht der USA zentrale Fortschritte erreicht werden konnten, die man nicht wegen der Kulturfrage aufs Spiel setzen wollte. Für die Doha-Runde sind kaum solch weit reichende Systemveränderungen erkennbar, die einen Verzicht auf verbesserte Marktzutrittsrechte in der Medienwirtschaft rechtfertigen könnten.

Schwierigkeiten sind vor allem auch deshalb zu erwarten, weil beide Verhandlungspartner im internen Entscheidungsprozess den betroffenen Parteien hohe Mitwirkungsrechte einräumten. In Kulturfragen kann jeder EU-Mitgliedstaat sein Veto gegen die Formulierung eines entsprechenden Verhandlungsmandates einlegen, und auch die Verhandlungsergebnisse müssen aufgrund der gemischten Kompetenzen im Konsens genehmigt werden. Die Trade Promotion Authority (TPA), die der amerikanische Präsident voraussichtlich erhalten wird, sieht ebenfalls ein laufendes Abstimmungsverfahren mit wichtigen Parlamentskomitees vor, in denen Interessengruppen ihre Anliegen sehr kraftvoll einbringen können. Wenn sich die USA und die EU in einen langwierigen Streit um die Kulturfrage verwickeln sollten, würde dies aber die Dienstleistungsverhandlungen insgesamt ernsthaft beeinträchtigen.

---

16 Zu dieser Debatte siehe auch HAUSER und WUNSCH (2002).

17 Persönliche Interviews eines Institutsmitarbeiters mit EU-Beamten der Generaldirektion Kultur und Bildung und der französischen WTO-Delegation ergaben, dass selbst Bereiche wie Architekturdienstleistungen, Online-Informationendienste und Software für Bildungs- und Unterhaltungszwecke unter den «kulturellen Schutzmantel» gefasst werden sollen.

Zusammengefasst: Im Dienstleistungsbereich besteht nach wie vor ein grosses Potenzial für weitgehende neue Liberalisierungsschritte. Ob dieses Potenzial tatsächlich genutzt werden kann, ist zum heutigen Zeitpunkt angesichts wichtiger ungelöster horizontaler Fragen und des schwelenden USA – EU Konfliktes zur Kulturfrage sehr schwierig zu beurteilen.

### **3 Hohes Risiko einer «kleinen Runde»**

Multilaterale Verhandlungen können dann zu substantziellen Ergebnissen führen, wenn alle Hauptspieler für die innenpolitische Umsetzung der Ergebnisse eine ausreichende «Masse» an Erfolgen vorweisen können, die helfen, den Widerstand der negativ Betroffenen zu überwinden. Grundsätzlich wäre ein solches Ergebnis nicht ausgeschlossen, es wird aber schwierig zu erreichen sein. Die ärmsten Entwicklungsländer erhalten zwar eine grosse Flexibilität für die Umsetzung von WTO-Verpflichtungen und präferenziellen Zugang ihrer Exportprodukte auf die Märkte der grossen Handelsmächte. Beides ist angesichts ihres geringen Anteils am Welthandel nicht besonders schwierig einzuräumen. Grosse Schwellenländer fordern deutlich verbesserten Marktzugang für landwirtschaftliche und arbeitsintensive Güter und müssten sich im Gegenzug verpflichten, ihre Märkte für Güter und Dienstleistungen vermehrt zu öffnen. Vermutlich werden die Industrieländer auch ein Investitionsabkommen einfordern wollen. Hier ist der Verhandlungsspielraum wesentlich enger. Für die USA sind substantielle Fortschritte in den Agrar- und Dienstleistungsdossiers eine wichtige Voraussetzung für die innenpolitische Umsetzung; sie wünschen den Einbezug der Investitionen in das WTO-Vertragswerk, lehnen aber eine WTO-Wettbewerbspolitik ab. Die EU teilt mit den USA das Interesse an substantziellen Fortschritten im Dienstleistungsbereich – allerdings ohne die Medienindustrie. Die Agrarfrage ist ein alter Streitpunkt zwischen den USA und der EU, unterschiedlicher Meinung sind sie auch in der Wettbewerbsfrage.

Auf diesem Hintergrund ist die Gefahr gross, dass es nicht gelingen wird, für die wichtigen Verhandlungspartner ein «Systeminteresse» an einem erfolgreichen Abschluss zu schaffen. Dann schwindet aber die Bereitschaft zu substantziellen Kompromissen. Ein Abschluss der Verhandlungen mit relativ geringfügigen Ergebnissen ist mit grösserer Wahrscheinlichkeit zu erwarten als eine grosse Entwicklungsrunde. Dann besteht allerdings die Gefahr, dass die hohen Erwartungen, die sich zumindest aus dem Text der Doha-Erklärung für eine Entwicklungsrunde ableiten las-

sen, enttäuscht werden. Enttäuschte Erwartungen sind jedoch keine gute Basis für eine weitere fruchtbare Zusammenarbeit von Entwicklungs- und Industrieländern im Rahmen der WTO – dies ist vermutlich das grösste Risiko der Doha-Runde.

## Literatur

- ANDERSON, KYM (1999): Agriculture, Developing Countries and the WTO Millenium Round; *CIES Discussion Paper*, No. 99/28
- CHANDA, RUPA (1999): Movement of natural persons and trade in services: Liberalising temporary movement of Labour under the GATS, November 1999; to be found on the *Harvard Trade Negotiations Homepage* under <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/services-paper.html>
- DAVENPORT, MICHEAL (1992): Africa and the Unimportance of Being Preferred; *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 2, 233–51
- FINGER, J. MICHAEL and JULIUS J. NOGUÉS (2001): The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations; *The World Economy*, Vol. 25, No. 3, 321 – 340
- HAUSER, HEINZ (1988): Das Interesse der Entwicklungsländer an einer Stärkung des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT); *Aussenwirtschaft*, 43. Jahrgang, Heft I/II, 13–24
- HAUSER, HEINZ (2000): Die WTO auf dem Prüfstand: Zur Notwendigkeit einer Millenium-Runde; *Wirtschaftspolitik*, 49. Jahrgang, Heft I, 59–69
- HAUSER, HEINZ und SACHA WUNSCH (2002): *Der grenzüberschreitende Handel mit elektronischen Dienstleistungen – die Rolle der WTO und die Anforderungen an die nationale Politik*; Gutachten für den Deutschen Bundestag, vorgelegt im März 2002
- HOEKMAN, BERNARD (1996): Assessing the General Agreement on Trade in Services; in: MARTIN, WILL und L. ALAN WINTERS (Eds): *The Uru-*



*guay Round and the Developing Countries*; Cambridge: Cambridge University Press, Kapitel 10

- HOEKMAN, BERNARD und CARLOS A. PRIMO BRAGA (1997): *Protection and Trade in Services: A Survey*; London: Centre for Economic Policy Research; *CEPR Discussion Paper* 1705
- HUDEC ROBERT E. (1987): *Developing Countries in the GATT Legal System*, Thames Essay, No. 50, London: Trade Policy Research Center
- KARSENTY, GUY (2000): *Assessing Trade in Services by Mode of Supply*; in: SAUVÉ, PIERRE und ROBERT M. STERN (Eds): *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalisation*; Washington: The Brookings Institution; Kapitel 2; pp. 33–56
- LOW, PATRICK und AADITYA MATTOO (2000): *Is there a better Way? Alternative Approaches to Liberalisation under GATS*; in: SAUVÉ, PIERRE und ROBERT M. STERN (Eds): *Gats 2000 New Directions in services and trade liberalisation*; Washington: The Brookings Institution; chapter 15; pp. 449–472
- MASHAYEKHI, MINA (2000): *GATS 2000 Negotiations Options for Developing Countries*; Division on International Trade In Goods and Services and Commodities of the UNCTAD Secretariat, Dezember 2000, elektronisch verfügbar auf der Internetseite des South Centres unter <http://www.southcentre.org/publications/gats/gats.pdf> (heruntergeladen im Mai 2002)
- MATTOO, AADITYA (2000): *Shaping Future GATS Rules for Trade in Services*; präsentiert auf der NBER Conference on Trade in Services, Seoul, 22.–24. Juni 2000, elektronisch verfügbar auf der Internetseite <http://www.nber.org/~confer/2000/easexi00/mattoo.pdf> (heruntergeladen im Mai 2002)
- SCHOTT, JEFFREY J. (2002): *Reflections on the Doha Ministerial*; *Economic Perspectives*, vol. 7, no. 1, January 2002
- SRIVINASAN, T. N. (2002): *Developing Countries and the Multilateral Trading System after Doha*; Economic Growth Center, Yale University, *Discussion Paper* No. 842, February 2002
- TRACHTMAN, JOEL P. (2002): *Lessons for GATS Article VI from the SPS, TBT and GATT Treatment of Domestic Regulation*; in: *SSRN Working Paper Series*, January 2002
- UNCTAD (2000): *The Post-Uruguay Tariff Environment for Developing Country Exports: Tariff Peaks and Tariff Escalation*. UNCTAD/TD/B/COM.1/14/Rev.1)
- WUNSCH, SACHA (2001): *GATS 2000: Wegbereiter für eine neue Runde oder Verhandlungsblockade?*; in: *WTO-News*, Nr. 3, April 2001, S. 3–4