

Hauser, Heinz

**Article**

## Die WTO nach Cancún

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 (2003) : Die WTO nach Cancún, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 58, Iss. 4, pp. 459-488

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231038>

**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 WTO nach Cancún**

Heinz Hauser

Universität St. Gallen

An ihrem Treffen vom 10.–14. September 2003 in Cancún sollten die Minister der WTO-Mitgliedstaaten eine Zwischenbilanz der laufenden Doha-Entwicklungsrunde ziehen und mit Entscheidungen zu zentralen offenen Fragen den Verhandlungen neuen Schwung geben. Dies ist gründlich missglückt. Der von der Verhandlungsleitung vorgelegte Entwurf eines Abschlusstextes war gesamthaft nie ernsthafte Basis der Verhandlungen. Die Auseinandersetzung drehte sich im Wesentlichen um die Modalitäten der Agrarverhandlungen und den Einbezug der Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, Transparenz in der öffentlichen Beschaffung, administrative Handelserleichterung) in die Doha-Agenda. Die anderen Bestandteile der Runde wurden nicht ernsthaft angesprochen. Der Abbruch der Verhandlungen schien überstürzt, ohne klare Zielsetzung über das weitere Vorgehen. Ob der in Cancún von den Ministern ausgesprochene Auftrag, in Genf auf der Basis des Mandates von Doha ernsthaft nach Lösungen zu suchen, mehr als eine deklaratorische Beschönigung eines Fehlschlages war, darf in Frage gestellt werden. Am ersten informellen Treffen der Verhandlungsleiter in Genf nach der gescheiterten Ministerkonferenz haben der Vorsitzende des Allgemeinen Rates, CARLOS PÉREZ DEL CASTILLO, und der WTO-Generaldirektor, SUPACHAI PANTCHPAKDI, die Situation nach Cancún sehr deutlich zum Ausdruck gebracht: «The aim is neither more nor less than to try to arrive at the position we should have been in after Cancún. We know that this is going to be a very difficult task and we are under no illusion with regard to the problems that will need to be overcome. We fully recognize this, but at the same time, we feel that there is so much at stake that it is well worth a try, and let me assure you that the DG [Director-General] and I will put our best efforts towards a successful outcome and will fully dedicate ourselves to the task.»<sup>1</sup> Ob dies ausreicht, die in Cancún aufgebrochenen Gräben zwischen den Mitgliedstaaten zu überbrücken?

<sup>10</sup> Für wertvolle Hinweise danke ich meinen Mitarbeitern ALEXANDER ROTHINGER, THOMAS A. ZIMMERMANN und SACHA WUNSCH-VINCENTI.

<sup>1</sup> Statements by the Chairman of the General Council and the Director-General, WTO News, October 14; Internet: [http://www.wto.org/english/news\\_e/news03\\_e/stat\\_gc\\_dg\\_14oct03\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news03_e/stat_gc_dg_14oct03_e.htm) (Seitenauftritt vom 30.10. 2003).

Man mag einwenden, dass Misserfolge normaler Bestandteil eines harten Aushandlungsprozesses sind. Schliesslich war auch die Uruguay-Runde kein geradliniger Weg. Viele Beobachter werden sich an die Ministerkonferenz in Brüssel von 1990 erinnern, während der die grosse Mehrheit der Delegationen untätig zusehen musste, wie sich die Agrarverhandlungen zwischen den USA und der EU (schliesslich erfolglos) hinzogen. Das Abschlussdatum der Uruguay-Runde wurde mehrfach hinausgeschoben; sie konnte jedoch nach acht Jahren erfolgreich abgeschlossen werden, und sie hat zu einem eigentlichen Quantensprung in der institutionellen Entwicklung geführt. Könnte diese Verhandlungslogik nicht auch für die Doha-Runde gelten? Wenn dem so wäre, dann könnte man dem Misserfolg von Cancún mit grösserer Gelassenheit begegnen.

Vor der Uruguay-Runde hatte ich 1985, entgegen der damaligen negativen Grundstimmung, einen positiv gestimmten Kommentar geschrieben.<sup>2</sup> Dieses Mal fällt mir diese Gelassenheit schwer. Es besteht die reale Gefahr, dass die WTO ihre Führungsrolle bei der weiteren Gestaltung der internationalen Handelsordnung verliert und dass zumindest für eine längere Übergangszeit die grossen Welthandelsblöcke den Weg bilateraler Präferenzabkommen beschreiten, auf dem sie ihre handelspolitischen Anliegen einfacher erreichen können. Entsprechende Signale werden von den USA, der EU, aber auch von asiatischen Staaten ausgesendet. Dies würde zu einem schlecht übersehbaren Gemenge von Sonderbedingungen führen. Damit gingen zwei zentrale Grundforderungen der WTO-Ordnung, nämlich Transparenz und Gleichbehandlung im internationalen Handel, verloren. Eine Verlagerung der handelspolitischen Dynamik weg von der WTO in bilaterale und regionale Verhandlungen wäre für die schwächeren Mitglieder der WTO eine gefährliche Entwicklung.

Im Folgenden sollen zuerst in den *Abschnitten 1 bis 4* einige zentrale Problemfelder angesprochen werden, die einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde gefährden. Anschliessend wird in *Abschnitt 5* die «Versuchung» des bilateralen Weges vertiefter angesprochen. Im Sinne einer Zusammenfassung werden in *Abschnitt 6* zwei alternative Entwicklungspfade skizziert, die zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen führen würden.

---

2 Vgl. HAUSER (1985).

## 1 Die ungelöste Agrarfrage

Auch wenn in der offiziellen Verlautbarung über den Abbruch der Verhandlungen der mangelnde Konsens über den Einbezug der Singapur-Themen in den Vordergrund gestellt wurde, spricht vieles dafür, dass der Konflikt in der Agrarfrage tiefer geht.<sup>3</sup> Neben den bekannten Gegensätzen zwischen der Cairns-Gruppe und den USA einerseits sowie der EU, Japan und einigen kleineren Industriestaaten andererseits haben sich im Vorfeld von Cancún mit der G-21<sup>4</sup> und der Gruppe der baumwollexportierenden westafrikanischen Staaten neue Koalitionen gebildet, die bisher eingespielte Forderungs- und Verhandlungsmuster nachhaltig störten.

Wie ist diese Entwicklung zu werten? Zuerst sollte man sich der durch die Uruguay-Runde geschaffenen Ausgangslage erinnern. Das Agrarabkommen sieht vor, dass die Mitgliedsländer erstens alle quantitativen Einfuhrbeschränkungen in gebundene Zollsätze umwandeln und diese dann schrittweise reduzieren, zweitens Exportsubventionen nach einem vorgegebenen Fahrplan abbauen, und drittens interne Stützungsmaßnahmen, von denen verzerrende Produktionsanreize ausgehen, begrenzen. Spätestens auf Ende 2000 sollten neue Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung aufgenommen werden. Ergänzt wird die Vereinbarung durch eine Stillhalteklause, wonach bis Ende 2003 keine Gegenmassnahmen gegen grundsätzlich erlaubte Subventionstatbestände angestrengt werden. Damit wurde auch die Frage, ob eine konkrete Massnahme tatsächlich den Vorgaben des Agrarabkommens entspricht, der Streitschlichtung entzogen.

---

3 Die EU hatte nach langem Zögern signalisiert, dass sie bereit sei, die beiden Anliegen Investitionen und Wettbewerb fallen zu lassen. Die verbleibenden Themen, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Massnahmen zur Handelserleichterung, stehen der traditionellen Forderung nach Marktzugang sehr nahe und waren im Vorfeld auf einen recht kleinen Forderungskatalog reduziert worden.

4 Die Gruppe bildete sich bereits im Vorfeld der Konferenz von Cancún. Sie umfasste Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Indien, Kuba, Kolumbien, Mexiko, Pakistan, Paraguay, Peru, die Philippinen, Südafrika, Thailand und Venezuela. In Cancún schlossen sich Ägypten, Nigeria und Indonesien an. Inzwischen haben sich Costa Rica, Kolumbien, Peru, Guatemala und El Salvador unter starkem Druck der USA, insbesondere aus dem Kongress, zurückgezogen. Die Gruppe wird in der Berichterstattung unterschiedlich G-20 oder G-21 genannt. Ich werde im Folgenden den Ausdruck G-21 verwenden.

Auch wenn keine Anzeichen für eine mangelhafte Umsetzung des Abkommens vorliegen,<sup>5</sup> herrscht grosser Unmut bei den Agrarexportländern. Trotz WTO-konformen Liberalisierungsschritten hat sich der Marktzutritt auf die traditionell stark geschützten Märkte kaum verbessert. Was ist geschehen? Zuerst ist festzuhalten, dass die in der Uruguay-Runde gebundenen Zölle in vielen Fällen in ihrer Wirkung deutlich über das durch die früheren quantitativen Beschränkungen gegebene Protektionsmass hinausgingen. Trotz Abbau sind die verbliebenen Zollsätze häufig prohibitiv. Die gleichzeitig eingeführten Zollkontingente, die zumindest den bisherigen Marktzutritt zu tieferen Zollsätzen sichern sollten, wirken entsprechend nach wie vor als bindende quantitative Beschränkung.

Auf diesem Hintergrund konnten die von der Uruguay-Runde geforderten internen Liberalisierungsmassnahmen ohne grossen zusätzlichen Importdruck umgesetzt werden. Die Schweiz ist dazu ein gutes Beispiel<sup>6</sup>: Die Regelungen der Agrarpolitik 2002 und neu 2007 haben intern erhebliche Liberalisierungsschritte gebracht, was sich auch darin ausdrückt, dass der in der Uruguay-Runde geforderte Abbau der direkt produktionsverzerrenden Unterstützungsmassnahmen gut eingehalten werden konnte. Die direkte Preisstützung wurde schrittweise aufgehoben, und bei den Subventionen hat man produktionsbezogene Massnahmen zugunsten der gemäss «Green Box» zugelassenen Direktzahlungen abgebaut. Sowohl bezüglich Grenzmassnahmen wie auch hinsichtlich interner Unterstützung werden die Vorgaben der Uruguay-Runde eingehalten, und doch haben sich die Marktzutrittsbedingungen für Importe in den sensiblen Bereichen kaum verändert. Es scheint, dass die EU mit ihrem jüngsten Kompromiss zur Agrarreform vom Juni 2003 denselben Weg gehen will. Im Vordergrund steht der Abbau produktionsgebundener Subventionen zugunsten allgemeiner Einkommenszahlungen.<sup>7</sup>

5 Die aggregierten Vorgaben für den Zollabbau und die Beschränkung der Exportsubventionen sowie der internen Stützungsmassnahmen werden nach Meldungen der Mitgliedsstaaten eingehalten. Da aufgrund der Stillhalteklauseel bislang keine Streitfälle eingereicht werden konnten, bleibt aber offen, ob nicht im Einzelfall Verletzungen vorliegen. So könnte es beispielsweise zu Ausmandatsetzungen darüber kommen, ob eine konkrete Massnahme tatsächlich den weiterhin zulässigen «Green Box»-Massnahmen zuzurechnen ist oder ob sie eine produktionsverzerrende Massnahme darstellt, die den Abbaupflichtungen unterliegt. Ebenso ist nicht geklärt, ob Marktordnungen, unter denen die erste Verarbeitungsstufe für den Export bestimmte Agrarprodukte zu einem im Vergleich zum Inlandmarkt günstigeren Preis angeliefert erhält, tatsächlich nicht unter Exportsubventionen fallen. Solche Regelungen sind beispielsweise in der Käsewirtschaft in Kraft.

6 Siehe dazu HAUSER und ZIMMERMANN (2003a).

7 Vgl. «Die GAP-Reform: langfristige Perspektiven für eine nachhaltige Landwirtschaft»; Internet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_de.htm) (Seitenaufruf vom 20.10.2003).

Verstärkt wird dieser Schutzeffekt durch die Tatsache, dass die Verpflichtungen des Agrarabkommens nur auf sehr aggregierter Basis eingehalten werden müssen. Die Mitgliedsländer haben erheblichen Spielraum für eine nach Produkten diskriminierende interne Umsetzung. So ist es durchaus WTO-konform, wenn die USA innerhalb des gebundenen Gesamtbudgets für interne Unterstützung besonders hohe Subventionen an die Baumwollfarmer des Südens leisten, welche den Weltmarkt besonders stark verzerren. Auf diesem Hintergrund ist auch der Widerstand der vier westafrikanischen Länder Benin, Burkina Faso, Tschad und Niger zu sehen, die in Cancún kategorisch jede Mitarbeit am Schlussdokument verweigerten, solange nicht das Problem der den Weltmarkt verzerrenden Baumwollsubventionen der USA und der EU explizit aufgenommen werde. Ebenso lässt die Umsetzung der meist auf hohem Aggregationsgrad gebundenen Zollkontingente den Regierungen viel Spielraum für den gezielten Schutz einzelner Produkte und deren Produzenten.

Es hatte sich bereits im Vorfeld der Ministerkonferenz von Doha abgezeichnet, dass der Marktzugang sowie der möglichst vollständige Abbau von Exportsubventionen die eigentlichen Knacknüsse sein würden. Der in Doha ausgehandelte Kompromisstext überbrückte die Meinungsdivergenzen zwar elegant, schob das Problem aber nur vor sich her.<sup>8</sup> Der in den Medien anschließend hochgespielte Konflikt um die Multifunktionalität der Landwirtschaft<sup>9</sup> war ebenfalls geeignet, das Problem zu verschleiern. Zur Unterstützung der nicht direkt produktionsbezogenen Zielsetzungen der Landwirtschaft steht den Mitgliedsländern die «Green Box» weitgehend ohne Beschränkung zur Verfügung.

Dass der Marktzugang der eigentliche Streitpunkt ist, zeigte sich auch in der für Aussenstehende schwer nachvollziehbaren Unfähigkeit der WTO-Mitgliedsländer, sich – wie in der Doha-Ministererklärung verlangt – bis zum 31. März 2003 auf die Modalitäten der Agrarverhandlungen zu einigen. Wohlgermerkt: Nicht die Verhandlungsergebnisse waren gefragt, son-

---

8 Art. 13 der Ministererklärung lautet: «[...] without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations 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.» Internet: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm) (Seitenaufruf vom 30.10.2003).

9 Unter dem Begriff der «Multifunktionalisten» werden jene Länder zusammengefasst, die darauf bestehen, dass die Landwirtschaft neben der Güterproduktion auch sicherheits-, siedlungs-, umwelt- und sozialpolitischen Zwecken dient, was besonderen Schutz rechtfertigt. Zu dieser Gruppe zählen insbesondere die EU, Japan, Korea, Norwegen und die Schweiz.

dern die Leitlinien für die anschliessenden substanziellen Verhandlungen. In dieser Frage ist auch die Konferenz in Cancún zu keinem Ergebnis gekommen.

In diesem Streit standen sich der sogenannte «Swiss Formula Approach» und der «Uruguay-Round Approach» gegenüber.<sup>10</sup> Gemäss Ersterem sollen die gebundenen Zölle für alle Tariflinien einen noch zu definierenden Höchstansatz nicht übersteigen dürfen. Nach dem Uruguay-Runde-Ansatz soll hingegen von den heutigen Zollsätzen ausgegangen werden, die mindestens um einen noch zu verhandelnden Prozentsatz zu reduzieren wären. Neben dem deutlich tieferen durchschnittlichen Zollniveau, das mit dem Swiss-Formula-Ansatz angestrebt wird, soll dieser auch zu einer wesentlich geringeren Streuung der Zollsätze führen. Dies würde den gezielten Schutz einzelner Produktionszweige erschweren.

Die USA und die EU hatten sich im Vorfeld von Cancún auf einen Kompromisstext geeinigt, der Elemente beider Ansätze enthielt.<sup>11</sup> Zentral für die EU war, dass der Kompromisstext die Möglichkeit enthielt, Ausnahmen vom Swiss-Formula-Ansatz zu verhandeln. Dies würde auch künftig eine gewisse Flexibilität für höheren Schutz ausgewählter Sektoren bieten. Mit diesem Kompromiss schien der Weg für eine Einigung in Cancún geebnet.<sup>12</sup> Zur Überraschung vieler Kommentatoren bildete sich aber vehementer Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer, die sich unter der Führung von Brasilien, Indien und China zur sogenannten G-21 zusammenfanden und eine Einigung auf Verhandlungsmodalitäten blockierten. Gemäss ihrer Einschätzung liess der Kompromisstext den Industrieländern zu viel Spielraum, den Marktzugang für sensible Produktgruppen blockieren zu können. Ebenso wurden die Vorgaben für den Abbau von Exportsubventionen als zu wenig bindend beurteilt.

Die Agrarfrage ist nach wie vor weit von einer Lösung entfernt. Zwar hat die Uruguay-Runde einen erwünschten Prozess der internen Liberalisie-

10. Es ist eine gewisse Ironie der Verhandlungsdynamik, dass der von der Schweiz in früheren Verhandlungen zur Reduktion von Industriezöllen eingeführte Ansatz nun im Bereich der Agrarverhandlungen als «Swiss Formula Approach» erscheint und von der Schweiz vehement abgelehnt werden muss.

11. Der Text findet sich unter [http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/mod\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/document/mod_en.pdf) (Seitenaufruf vom 20.10.2003).

12. Dies sehr zum Missfallen der Schweizer Regierung, die mit diesem Kompromisspapier die Ziele der Agrarpolitik 2007 gefährdet sah und Widerstand gegen den Text ankündigte; vgl. NZZ vom 20. August 2003. Wie sich später in Cancún herausstellte, verkannte diese Stellungnahme aber die Verhandlungssituation. Der gemeinsame USA-EU Vorschlag war weit davon entfernt, zu liberal zu sein; in den Augen derjenigen Entwicklungsländer, die sich zur G-21 zusammenschlossen (vgl. oben *Footnote 4*), war er zu protektionistisch und keine geeignete Verhandlungsbasis.

rung eingeleitet,<sup>13</sup> in der zentralen Frage des Marktzugangs klaffen die Interessen aber nach wie vor sehr weit auseinander. Dass mit Cancún grosse Entwicklungsländer, die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung und einen noch deutlich höheren Anteil der bäuerlichen Bevölkerung vertreten, die Rolle des «Demandeur» übernommen haben, macht eine Lösung nicht einfacher.

## 2 Falsch interpretierte Entwicklungsdimension

Entwicklungsländer müssen stärker in den Welthandel und in die WTO-Verhandlungen integriert werden. Drei Viertel aller WTO-Mitglieder sind Entwicklungsländer und vereinigen bereits heute rund 25 Prozent des Welthandels auf sich.<sup>14</sup> Auch wenn sich die Trennlinie nicht einfach zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern ziehen lässt, so bleibt unbestritten, dass nicht alle Länder gleichermassen vom Welthandel profitieren.<sup>15</sup> Es entspricht wirtschaftlicher und politischer Logik, die Entwicklungsdimension in der laufenden Doha-Runde in den Mittelpunkt zu rücken.

Entsprechend finden sich in der Ministererklärung vom 14. November 2001 zahlreiche Bezüge zur Entwicklungsförderung. Bei genauerem Hinsehen war aber schon damals ersichtlich, dass es sich in der Mehrzahl um recht unverbindliche Ziele und Aufträge zur Abklärung handelte. Die mit der Ministererklärung geweckten Erwartungen gingen deutlich weiter als die auf Entwicklung ausgerichteten konkreten Verhandlungsaufträge. In einer ersten Analyse des Doha-Verhandlungsmandates hatte ich in Heft II/2002 dieser Zeitschrift darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass nach einiger Zeit enttäuschte Erwartungen das Bild prägen und den Verhandlungsfortschritt ernsthaft gefährden könnten.<sup>16</sup>

In Cancún sind die Entwicklungsländer selbstbewusst aufgetreten. Sie haben erreicht, dass die beiden Singapur-Themen Investitionen und Wettbewerb mit grosser Wahrscheinlichkeit für längere Zeit vom Tisch sind und dass der USA-EU Kompromiss in der Landwirtschaft als zu wenig weit-

13. Wobei man allerdings hinzufügen muss, dass dieser Wandel nicht nur durch die WTO-Verpflichtungen, sondern mindestens so stark durch internen Druck (Finanzierung und Umweltbedenken) eingeleitet und unterstützt worden ist.

14. Vgl. International Trade Statistics 2002 der WTO; Internet: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statistics\\_e/statistics\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/statistics_e.htm) (Seitenaufruf vom 30.10.2003).

15. Vgl. dazu als neueren Aufsatz SUBRAMANIAN und WEL (2003).

16. Vgl. HAUSER (2002) S. 136 ff. und S. 149.



gehend abgelehnt wurde. Aus Sicht des Einbezugs der Entwicklungsländer in die WTO-Verhandlungen ist dies die positive Lesart des Scheiterns von Cancún. Das Resultat wurde denn auch von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und in mehreren Hauptstädten von Entwicklungsländern unmittelbar nach der Konferenz als grosser Erfolg gefeiert.<sup>17</sup>

Ich kann allerdings nicht in diese positive Beurteilung einstimmen. Ganz abgesehen von den entgangenen Handels- und Entwicklungsmöglichkeiten ist das Ergebnis auch unter Verhandlungsaspekten sehr gemischt zu beurteilen. Viele Entwicklungsländer und mit ihnen zahlreiche NGOs in westlichen Industriestaaten haben begonnen, die WTO als Entwicklungshilfeorganisation zu betrachten, die einseitig Vorteile zugunsten von gewissen Ländergruppen verteilt. Diese Sichtweise verkennt die Dynamik von Verhandlungen zur gegenseitigen Markttöffnung. Es ist der falsche Weg zur Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft.

Auch wenn die Reziprozität abgestuft sein kann, gibt es gute Gründe, in den Verhandlungen mit Entwicklungsländern ebenfalls ein starkes Element von gegenseitigem Tausch von Konzessionen einzubauen. Die wichtigsten seien hier kurz aufgeführt:<sup>18</sup>

- (1) Regierungen handeln nicht in einem luftleeren Raum, sondern haben die Verhandlungsergebnisse zu Hause politisch durchzusetzen. Einseitige Markttöffnungsschritte wecken den Widerstand der durch Importkonkurrenz bedrohten Firmen, ohne dass Unternehmen mit neuen Exportchancen zur Unterstützung des Handelsergebnisses herangezogen werden können. Dies gilt nicht nur im Vergleich zwischen Branchen, sondern noch stärker für die Unterstützung der Handelspolitik innerhalb von Branchen. Heute hat fast jede Branche Import- und Exportinteressen, und es ist zentral, dass beide Seiten herangezogen werden können, wenn es darum geht, Ergebnisse von Handelsrunden umzusetzen. Ein gutes Beispiel zur Illustration dieses Zusammenhangs ist die Textil- und Bekleidungsindustrie. Mit grosser Wahrscheinlichkeit hätte das politische Gleichgewicht in den Industrieländern zu einem wesentlich tieferen Protektionsniveau geführt, wenn die Entwicklungsländer ihrerseits Markttöffnungsschritte

17 In der Zwischenzeit scheint sich allerdings bereits erhebliche Ernüchterung durchzusetzen; vgl. hierzu z.B. BERNARD IMBASI Y., Nach der Euphorie die Katerstimmung, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 6.10. 2003, welcher über die schwankende Stimmungslage in Indien im Anschluss an Cancún berichtet.

18 HUDIC (1987) ist auch heute noch ein empfehlenswertes Buch zum Thema «Entwicklungsländer und Welthandel»; vgl. auch HAUSER (1988a) und HAUSER (2001).

angeboten hätten. Angesichts der sehr grossen Lohnunterschiede sind die Angebote von Industrie- und Entwicklungsländern heute komplementär, und man könnte einen relativ hohen Anteil an intra-industriellem Handel erwarten, mit starken Exportinteressen in beiden Ländergruppen.

- (2) Damit hängt eine andere Beobachtung eng zusammen. Wenn man in Verhandlungen nur fordert, nicht aber gleichzeitig etwas anbieten kann, ist man in der unglücklichen Lage eines «Demandeur» ohne Verhandlungsmacht. Man muss letztlich nehmen, was die andere Partei zu bieten bereit ist. Diesem Ungleichgewicht könnte entgegenwirken, dass gemäss des Konsensprinzips alle Mitglieder das Schlussergebnis mittragen müssen. Wenn das Verhandlungsergebnis im Urteil der Entwicklungsländer aufgrund der eben beschriebenen asymmetrischen Verhandlungsdynamik ungenügend ausfällt, können sie die Zustimmung verweigern. Die Zustimmung zum Gesamtergebnis ist ihr eigentlicher Verhandlungsschritt. Nur muss man sehen, dass diese Karte ein gefährlicher Spielzug sein kann. Setzt man sie häufig ein, besteht die ernst zu nehmende Gefahr, dass die anderen Teilnehmer das Interesse an der betreffenden Institution, hier der WTO, verlieren und ihre Interessen über andere Verhandlungsforen zu verteidigen suchen.
- (3) Schliesslich haben internationale Bindungen eine wichtige interne Politikfunktion. WTO-Verpflichtungen stärken die Position der Regierung gegenüber Interessengruppen, die kurzfristige Vergünstigungen suchen. Die zentralen WTO-Prinzipien wie Nichtdiskriminierung, Transparenz oder Intervention über Preis- und nicht über Mengenregulierung erhöhen die Qualität der Wirtschaftspolitik. Sie unterstützen eine regelorientierte Wirtschaftspolitik und verbessern die Qualität der wirtschaftspolitischen Institutionen.<sup>19</sup> Auch wenn in der neueren Diskussion Zweifel an der Wünschbarkeit und Durchsetzbarkeit einer festen Regelorientierung der Handelspolitik formuliert werden,<sup>20</sup> so bleibt doch bestehen, dass WTO-Bindungen die Wirtschaftspolitik berechenbarer machen. Sie leisten damit einen positiven Beitrag an die Qualität wirtschaftspolitischer Institutionen, auf den man meines Erachtens zu leichtfertig verzichtet, wenn man die

---

19 Zu dieser Tradition vgl. insbesondere TUMIR (1983) und PETERSMANN (1986). Vgl. auch HAUSER (1988b).

20 Vgl. dazu HAUSER und ROTHINGER (2003) und die dort zitierte Literatur.

Regierungen von Entwicklungsländern von der WTO-Disziplin entbindet.

Generell braucht es eine differenziertere Auseinandersetzung um die von vielen geforderte Entwicklungsdimension der Welthandelsgespräche.<sup>21</sup> Diese muss auch die in zahlreichen Einzelbestimmungen verankerte Vorzugs- und Sonderbehandlung der Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment: SDT) sorgfältig auf ihre Zweckmässigkeit prüfen.<sup>22</sup> Es ist zutreffend, dass zahlreiche Verpflichtungen Ressourcen binden, die vor allem in armen Entwicklungsländern mit schwachen Regierungsstrukturen nicht verfügbar sind. Im Vordergrund stehen das Abkommen über Geistiges Eigentum (TRIPS), das Abkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT) oder das Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Massnahmen (SPS). Ebenso ist sorgfältig zu prüfen, ob im Einzelfall nicht die Gefahr besteht, dass zu schnelle Marktöffnungsschritte bei wenig diversifizierten Volkswirtschaften zu grossen Verwerfungen führen könnten. Eine generelle Ausnahmeklausel lässt sich aus der Entwicklungsförderung aber nicht ableiten.

Entwicklungsländer hätten in traditionellen reziproken Verhandlungen viel zu fordern – und auch viel zu bieten.<sup>23</sup> Auf ihrer Forderungsliste an die Industriestaaten stehen beispielsweise: Verbesserter Marktzugang für Agrarprodukte; Umsetzung des Textilabkommens und substantielle Senkung der weiterhin hohen Zollsätze auf lohnintensive Produkte; Abschaffung der Zolleskalation<sup>24</sup>, die den Aufbau von Verarbeitungsindustrien in den Entwicklungsländern behindert; stärkere Kontrolle (im Idealfall Abschaffung) von Antidumping-Verfahren, die ebenfalls Importe aus Entwicklungsländern überdurchschnittlich belasten; Marktzugang für Dienstleistungen unter Modus 4 (kurzfristiger Aufenthalt von Arbeitskräften); verstärkte Zusammenarbeit im Bereiche technischer Vorschriften, die verhindert, dass Konsumenten- oder Umweltschutzmassnahmen zu kaum überwindbaren Handelshemmnissen für zahlreiche Unternehmen aus Entwicklungsländern werden. Umgekehrt haben Entwicklungsländer viel zu bieten: Abbau von nach wie vor sehr hohen Zöllen auf Industriewaren; Reduktion administrativer Handelshemmnisse, was insbe-

21 In diesem Sinne auch EVENSELL (2003).

22 Vgl. HOEKMAN, MICHAIOPOULOS und WINTERS (2003) oder HOEKMAN (2003).

23 Vgl. dazu auch HAUSER (2001) oder HAUSER (2002). HOEKMAN und OIARRIAGA (2003) plädieren in dieselbe Richtung.

24 Darunter versteht man eine Zollstruktur, bei welcher der Zollsatz mit höherer Verarbeitungsstufe ansteigt. In solchen Fällen ist der effektiv wirksame Zollsatz für die Verarbeitungsstufe deutlich höher als der nominell ausgewiesene Zollsatz auf dem Endprodukt.

sondere Spielraum für ein Abkommen über handels erleichternde Massnahmen (Trade Facilitation) schafft: weitergehende Verpflichtungen im Dienstleistungssektor.

Industrie- und Entwicklungsländer hätten also ein grosses Potenzial zu beidseitig vorteilhaften Liberalisierungsschritten, das leider bis heute nur unvollkommen ausgeschöpft wird. Zudem wird zunehmend erkannt, dass restriktive Handelsregeln in den Entwicklungsländern auch den Handel zwischen Entwicklungsländern (Süd-Süd Handel) erheblich beeinträchtigen. Von Liberalisierungsschritten der Entwicklungsländer profitierten nicht nur Unternehmen aus Industriestaaten, sondern auch Unternehmen aus anderen Entwicklungsländern. Erfolgreich umgesetzte gegenseitige Marktöffnungsschritte versprechen hohe Wohlfahrtsgewinne in Industrie- und Entwicklungsländern.<sup>25</sup>

Nach diesen allgemeinen Erwägungen zurück zur laufenden Doha-Runde und zu Cancún. Die Forderung der G-21 nach verbessertem Marktzugang für Agrarprodukte ist berechtigt und Teil des vorhin angesprochenen ungelösten Agrarproblems. Dies aber zu verbinden mit der Forderung, dass vermehrte Marktdisziplin einseitig nur für die Industrieländer gelten sollte und dass die Agrarmärkte der Entwicklungsländer generell von dieser Verpflichtung auszunehmen seien, ist verhandlungstaktisch und wirtschaftspolitisch falsch.

Die Zukunft der Doha-Runde wird zentral davon abhängen, ob die WTO-Mitglieder den Weg zurück auf das Kerngeschäft der WTO finden, nämlich die gegenseitige Marktöffnung durch regelgebundenes Verhalten. Wenn dies gelingt, dann war der Misserfolg von Cancún heilsam. Diese Konferenz hat nämlich gezeigt, dass die Entwicklungsländer selbstbewusst auftreten können und eine ernst zu nehmende Kraft sind. Der «Agrardeal» zwischen den USA und der EU, der in früheren Runden für einen Verhandlungserfolg ausgereicht hätte, wurde zurückgewiesen. Wenn Entwicklungsländer mit diesem Selbstverständnis den Weg reziproker Verhandlungen gehen, dann kann die Doha-Runde tatsächlich zu einer Entwicklungsrunde werden, in der die Interessen der Entwicklungsländer besser als in früheren Runden berücksichtigt werden. Bestehen sie aber auf einseitigen Marktöffnungsschritten der Industrieländer und versuchen sie, diese Forderung durch die Kooperationsverweigerung durchzusetzen, dann ist die Gefahr gross, dass sich die grossen Handelsblöcke

---

25 Vgl. WORLD BANK (2003).

faktisch aus der WTO zurückziehen.<sup>26</sup> Die WTO befindet sich zur Zeit in einem labilen politischen Gleichgewicht, das in zwei deutlich unterschiedliche Entwicklungspfade umschlagen kann.

### 3 Schmale Schnittmenge für Verhandlungen

Die Kommentare fast aller Seiten kurz nach Cancún lauteten übereinstimmend, dass die jeweils Anderen gar nicht ernsthaft verhandeln wollten, sondern einfach mit ihrer Agenda nach Cancún gekommen seien, an der sie ohne Abstriche festhalten wollten. Die USA wurden verdächtigt, gar nicht ernsthaft am multilateralen Ansatz interessiert zu sein, sondern vermehrt auf die bilaterale Schiene setzen zu wollen; der EU (wie auch der Schweiz, Norwegen, Japan, Südkorea) wurde vorgeworfen, die Agrarverhandlungen nicht wirklich vorantreiben zu wollen; für Entwicklungsländer war frustrierend, mit welcher Beharrlichkeit die EU an den Singapur-Themen festhielt; die starre Haltung der G-21 in der Agrarfrage irritierte alle anderen Konferenzteilnehmer. Für gegenseitige Schuldzuweisungen blieb jedenfalls ausreichend Raum, wobei die Gefahr, dass sich ein neuer Nord-Süd Graben auftun könnte<sup>27</sup>, besonders störend ist.

Man kann diese gegenseitigen Schuldzuweisungen wiederum als taktische Manöver auf einem langen Verhandlungsweg betrachten und gelassen reagieren. Sie könnten aber auch Symptom eines tiefer sitzenden Problems sein, das zu weniger Optimismus Anlass gibt.<sup>28</sup> Es ist schwierig zu erkennen, welches Verhandlungspaket – ausser einer Minimalvariante, die nahe beim Status quo bleibt – für alle Verhandlungspartner ausreichend Vorteile enthält, um damit innenpolitischen Widerstand gegen die Forderungen der anderen Verhandlungspartner überwinden zu können. Bevor ich im Einzelnen darauf eingehe, möchte ich lediglich kurz darauf verwei-

26. Es darf nicht vergessen werden, dass der multilaterale WTO-Ansatz im amerikanischen Kongress schon seit längerer Zeit nur auf schwache Unterstützung, wenn nicht gar auf offene Ablehnung gestossen ist. Dies zeigte sich bereits bei der Ratifizierung der Uruguay-Runde (vgl. dazu EXELSON (1997)). Ausfluss dieses Misstrauens ist auch die Tatsache, dass seit 1994 mehrere Versuche zur Erreichung der «Fast-Track-Kompetenz» fehlgeschlagen sind; vgl. dazu DREISLER (1997). Die zweiten Hälfte der neunziger Jahre war geprägt durch eine Erosion der Unterstützung für eine (bilateral oder multilateral) getragene Handelsliberalisierung. Nach dem Scheitern von Cancún ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass der Kongress wieder in diese ablehnende Haltung zurückfällt.

27. Vgl. beispielsweise den Wortwechsel zwischen ZÖFFELCK und LEHMANN; vgl. ROBERT E. ZÖFFELCK, America will not wait for the won't do countries, in: *Financial Times* vom 22.09.2003, S. 18, sowie der offene Brief von JEAN-PIERRE LEHMANN an ROBERT ZÖFFELCK, Internet: <http://www.evsnat.org/p214.pdf> (Seitenaufruf vom 30.10.2003).

28. Vgl. dazu auch meine Überlegungen im Vorfeld und unmittelbar nach Lancierung der Dooha-Runde in HÄUSER (2000a), HÄUSER (2001), sowie HÄUSER (2002).

sen, dass dies in der Uruguay-Runde anders war. Für die USA war die Erweiterung des multilateralen Regelwerkes um das Dienstleistungsabkommen (GATS) und das Abkommen über Geistige Eigentumsrechte (TRIPS) so wichtig, dass sie bereit waren, im Interesse eines Gesamtab schlusses auf andere Anliegen (z.B. vermehrte Marktöffnung im Agrarbereich oder eine Liberalisierung von Dienstleistungssektoren über den Status quo hinaus, insbesondere im audiovisuellen Bereich) zu verzichten und zudem gegen Widerstand im Kongress das Streitschlichtungsabkommen akzeptierten.<sup>29</sup> Die EU massen ebenfalls dem GATS und dem TRIPS grosse Bedeutung zu, und gingen auf diesem Hintergrund aus ihrer Sicht in der Agrarfrage sehr weit. Für zahlreiche Entwicklungsländer waren das Textilabkommen und die Tatsache, dass mit dem Streitschlichtungssystem ein wirksamer multilateraler Mechanismus gegen das unilaterale Vorgehen der USA unter Section 301 geschaffen werden konnte, wichtige Argumente zur Annahme des Gesamtpakets. Für die meisten Beteiligten konnte somit ausreichende Verhandlungsmasse geschaffen werden, um das Gesamtpaket innenpolitisch gegen Widerstand durchzusetzen.

Für die laufende Runde scheint dies schwieriger zu sein. Erstens fehlen die grossen Themen, die analog zur Uruguay-Runde für eine Mehrzahl der Beteiligten ein «Systeminteresse» an einem erfolgreichen Abschluss schaffen würden. Die neuen Themen können diese Aufgabe nicht übernehmen. Der Einbezug von Wettbewerbsregeln ist vor allem ein EU-Anliegen, das von den USA nicht mitgetragen wird. Investitionsregeln sind aus Sicht der Industriestaaten zwar erwünscht; sie stossen aber auf sehr grossen Widerstand der Entwicklungsländer und sind in der Wissenschaft umstritten.<sup>30</sup> Wie es BERNARD HOFKMAN in einem Kommentar zu Cancún ausdrückte, ist die Paketbildung im Rahmen reziproker Verhandlungen eine schwierige Aufgabe: «A successful negotiation requires an agenda that is seen to be relevant to (potentially benefit) all members. The Singapore issues did not satisfy this condition. [...] [S]eeking to expand the negotiating set by adding these «behind the border» issues to link to agriculture was counterproductive. This linkage strategy proved highly divisive, with poor countries in particular concerned that multilateral rules might not be in their interest, would do little to promote progress on key

29 Während den Hearings im amerikanischen Kongress zur Ratifizierung der in der Uruguay-Runde beschlossenen Verträge wurde mehrfach deutlich, dass grosse Furcht vor einer Beschneidung der nationalen Souveränität durch den Streitschlichtungsmechanismus besteht; vgl. JACKSON (1998) S. 162.

30 Vgl. den Beitrag von FERRARI in diesem Heft.

market access issues and could give rise to major implementation burdens.»<sup>31</sup>

Zweitens gibt es einige Verhandlungsdossiers, bei denen die innenpolitisch mögliche Kompromissbereitschaft der Kontrahenten noch weit auseinander liegt. Als Beispiel sei die oben angesprochene Agrarfrage erwähnt. Auch wenn sich die USA und die EU auf ein Kompromisspapier hinsichtlich der Verhandlungsmodalitäten geeinigt haben, so ist es nach wie vor fraglich, ob für diese beiden Verhandlungspartner bei der Umsetzung in konkrete Zahlenvorgaben eine gemeinsame Schnittmenge akzeptabler Vorschläge besteht. Noch schwieriger wird es mit den Forderungen der G-21 einerseits und jener der von der Schweiz angeführten Gruppe der Multifunktionalisten andererseits.<sup>32</sup> Jenseits von Verhandlungspoker ist es schwierig, sich eine Lösung vorzustellen, für die alle Partner innenpolitisch ausreichend Unterstützung erhalten könnten.

Es gibt aber noch andere Themen, in denen man sich eine gemeinsam getragene multilaterale Verhandlungslösung nur schwer vorstellen kann. So ist es beispielsweise kaum denkbar, dass die amerikanische Regierung mit einem Paket in den Kongress gehen kann, das nicht namhafte Zugeständnisse im Bereiche der audiovisuellen Dienstleistungen oder des E-Commerce enthält. Demgegenüber steht aber die kategorische Weigerung der EU, und hier insbesondere Frankreichs, überhaupt über Kulturfragen oder freien Marktzugang für sogenannte «digitale Produkte» zu verhandeln.<sup>33</sup> Auf diesem Hintergrund ist für die USA die Versuchung gross, ihre eigene Agenda auf dem Weg bilateraler Verhandlungen durchzusetzen.<sup>34</sup>

Bei den Dienstleistungen stösst der Verhandlungsansatz der «positiven Listen» an seine Grenzen. Gemäss Artikel XVI und XVII GATS legen die Mitglieder in den Verhandlungen fest, für welche Sektoren und für welchen Modus der Dienstleistungserbringung sie Marktzugang und Inländerbehandlung gewährleisten. Diese zentralen Prinzipien der Nichtdiskriminierung sind somit – anders als im GATT – nicht allgemein gültige Prinzipien, sondern sektor- und modiweise anzubietende Verpflichtungen. Zudem können in den Länderlisten spezifische Ausnahmen von der grundsätzlich gewährten Inländerbehandlung festgeschrieben werden.

31. HOFKMAN (2003) S. 3.

32. Neben der Schweiz sind Japan, Südkorea und Norwegen prominente Mitglieder der Gruppe.

33. Vgl. HÄUSER und WUNSCH-VINCENT (2002) und WUNSCH-VINCENT (2002).

34. Dies ist für den Bereich E-Commerce und Kommunikationsdienstleistungen gut nachgezeichnet in WUNSCH-VINCENT (2003).

Dieser Ansatz war notwendig, um sich in der Uruguay-Runde überhaupt auf ein Dienstleistungsabkommen einigen zu können. Er hat aber zur Konsequenz, dass sich der innenpolitische Widerstand gegen weitere Marktöffnungsschritte sehr konzentriert innerhalb einzelner Sektoren und Subsektoren bilden kann, mit vermeintlich geringen Konsequenzen für alle anderen Wirtschaftsbereiche. In einem solchen Umfeld hat eine Regierung nur sehr geringe innenpolitische Verhandlungsmasse, wenn sie weitere Liberalisierungsschritte gegen den Widerstand der unmittelbar Betroffenen durchsetzen will.<sup>35</sup>

Die bisherigen Verhandlungsangebote in der laufenden Doha-Runde sind denn auch äusserst bescheiden. Entsprechend musste der Vorsitzende des «Trade Negotiations Committee» (TNC) in seinem Bericht vom 23. Juli 2003 an den Allgemeinen Rat feststellen, «that there is not yet a critical mass of services offers on the table and that the quality of the offers is not sufficiently high as they appear largely to reflect a consolidation of the status quo and do not satisfy the mode 4 interests of developing countries».<sup>36</sup> Der letzte Punkt ist insbesondere auf dem Hintergrund der oben angesprochenen Entwicklungsdimension bedeutsam. Mit Modus 4 ist die Dienstleistungserbringung über den kurzfristigen Aufenthalt von natürlichen Personen im Empfangsland angesprochen. Dies wird von wichtigen Entwicklungsländern als Chance gesehen, auf den wirtschaftlich bedeutsamen Dienstleistungsmärkten der Industriestaaten ohne die politisch unmögliche dauerhafte Aufenthaltsbewilligung tätig werden zu können. Sie haben denn auch mehrfach kundgetan, dass sie in diesem Bereich ernsthafte Angebote der Industrieländer erwarten.<sup>37</sup> Diese sehen sich in diesen Fragen allerdings sehr grossen innenpolitischen Widerständen gegenüber.

Auf dem Hintergrund der Schwierigkeiten des «Positive List Approach» favorisieren die USA einen Wechsel der Verhandlungsstrategie, wonach Inländerbehandlung und Marktzugang als allgemein gültige Prinzipien verankert werden sollen, zu denen in den Länderlisten Ausnahmen for-

35. Ein Blick in die Verpflichtungslisten der EU oder der USA ist in dieser Hinsicht erhellend. Dort finden sich beispielsweise bei den freiberuflichen Dienstleistungen alle Standesrestriktionen, die in der EU auf Ebene der Mitgliedstaaten oder in den USA auf Ebene der Gliedstaaten anzutreffen sind. Informationen zu den GATS-Verpflichtungslisten sind abrufbar unter <http://tsdb.wto.org/wto/WTOHomepublic.htm> (Seitenauftritt vom 30.10.2003).

36. Trade Negotiations Committee, *Report by the Chairman of the Trade Negotiations Committee to the General Council*, WTO-Dok. Nr. TN/C/3 (23 July 2003) Paragraph 24.

37. Vgl. beispielsweise ISSMI, U.S. TRADE, Developing Countries Warn Increased Mode 4 Offers Are Needed, 11. Juli 2003; sowie ISSMI, U.S. TRADE, Developing Countries Attack U.S. Services Offer At Council Session, 30. Mai 2003.



muliert werden können. Damit würde für diese beiden Prinzipien der gleiche Ansatz gelten wie für die Meistbegünstigung. Im Freihandelsabkommen mit Chile wurde dieser offenere Ansatz realisiert.<sup>38</sup> Auf WTO-Ebene ist ein solcher Wechsel aber zur Zeit unvorstellbar. Er würde nicht nur am Widerstand fast aller Entwicklungsländer, sondern auch an der grossen Skepsis der EU scheitern.

Auch wenn die Verhandlungen in Genf wieder aufgenommen werden, bleibt die Feststellung, dass die Schnittmenge möglicher Verhandlungslösungen, die von allen Hauptbeteiligten angesichts eigener innenpolitischer Restriktionen erfolgreich umgesetzt werden können, klein ist. Noch mehr als bei der Uruguay-Runde ist die Bündelung eines potenziell erfolgreichen Verhandlungspaketes eine ausserordentlich schwierige Aufgabe.<sup>39</sup>

#### 4 Wie viel Regelbindung?

Zum Schluss dieser Auslegeordnung möchte ich kurz auf ein Spannungsfeld hinweisen, das die Zukunft der WTO sehr zentral betrifft, wenngleich es den Verhandlungsprozess der Doha-Runde nur indirekt beeinflusst. Es war erklärtes Ziel der Uruguay-Runde, die Regelorientierung und damit die Bindungskraft der Handelsordnung zu stärken.<sup>40</sup> Dies zeigt sich einmal in der wesentlich höheren Bindungskraft des Streitschlichtungsverfahrens. Der diplomatische Einfluss der Mitgliedsländer ist zurückgedrängt worden, und die Streitschlichtungsorgane, in letzter Instanz vor allem der Appellate Body, spielen heute eine wesentlich aktivere Rolle in der Interpretation der Vertragsbestimmungen. Zudem geraten mit dem Abkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT) und dem Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Massnahmen (SPS) zunehmend Massnahmen «hinter der Grenze» in den Einzugsbereich der

38 Vgl. dazu WUNSCH-VINCENT (2003) und INSTOF, U.S. TRADE, Chile FTA Breaks Ground on Procurement, E-commerce, Customs, 17. Januar 2003.

39 Auf diesen Zusammenhang hatte ich im Vorfeld der Doha-Runde hingewiesen und für eine auf Fragen der Marköffnung konzentrierte «kleine Runde» pladiert; vgl. vor allem HAUSER (2000a) und HAUSER (2001).

40 Vgl. aus der Ministererklärung von Punta del Este von 1986, Part I, Section A (Objectives), paragraph ii.: «Negotiations shall aim to [...] (i.) strengthen the rôle of GATT, improve the multilateral trading system based on the principles and rules of the GATT and bring about a wider coverage of world trade under agreed, effective and enforceable multilateral disciplines...». Die Ministererklärung ist abgedruckt in: DUNKEL (1987) S. 145-155. In der akademischen Diskussion hat sich vor allem ERNST-UTRICH PETERSMANN für eine Regelorientierung der GATT/WTO-Ordnung stark gemacht; vgl. beispielsweise PETERSMANN (1998).

WTO-Disziplin.<sup>41</sup> Der Hormonfall ist dazu prominentes Beispiel.<sup>42</sup> Der Streitfall zu den «Foreign Sales Corporations» hat gezeigt, dass steuerliche Regeln unter die Disziplin des Subventionsabkommens und damit in den Einzugsbereich von WTO-Recht fallen können.<sup>43</sup> Sollte die Stillhalteklausele des Agrarabkommens Ende 2003 auslaufen, hat auch dieses Abkommen erhebliches Potenzial für Streitfälle über interne Massnahmen der Umsetzung.<sup>44</sup>

Inzwischen werden aber auch die Grenzen dieses Ansatzes sichtbar. In der Streitschlichtung ist es zwar gelungen, den politischen Einfluss während der Entscheidungsfindung zurückzudrängen; die Umsetzung von innenpolitisch heiklen Urteilen der WTO-Streitschlichtungsorgane ist aber nach wie vor weitgehend ein politisches Aushandeln.<sup>45</sup> Das Spannungsfeld bzw. das Ungleichgewicht zwischen dem politischen Charakter der Handelsordnung und der mit der Uruguay-Runde eingeleiteten «Verrechtlichung» der WTO-Ordnung hat zu Reaktionen geführt, die unterschiedlicher kaum sein könnten. Nach BARFIELD muss das Streitschlichtungsverfahren offener werden für politische Kompromisse, wenn man langfristig die Legitimität der WTO-Ordnung erhalten will.<sup>46</sup> EHLERMANN und COTTER, die beide ebenfalls ein Ungleichgewicht zwischen dem funktionierenden Streitschlichtungssystem und einer sehr schwachen politischen Entscheidungsfindung zwischen den Runden diagnostizieren, plädieren umgekehrt für eine Stärkung der politischen Entscheidungsmechanismen zwischen den grossen Verhandlungsrunden, um damit die Durchsetzungskraft des rechtlichen Streitschlichtungsprozesses erhalten zu können.<sup>47</sup>

Die Frage nach der richtigen Balance zwischen Regelbindung und Flexibilität, insbesondere wenn diese innenpolitische Regulierungen und nur am Rande Regelungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs betrifft, hat auch Auswirkungen auf die Doha-Runde. Zweifelsohne war die Angst vor weiteren Souveränitätseinschnitten ein wichtiger Grund für die

41 Vgl. dazu beispielsweise den Beitrag von DUVERNÉ in diesem Heft.

42 Eine Analyse des Hormonfalls und der Rechtsprechung durch den Appellate Body findet sich in QUICK und BUCHNER (1999).

43 United States – *Tax Treatment for Foreign Sales Corporations* (WTO-Dok. Nr. WT/DS108). Zum FSC-Fall vgl. HUBAUER (2002). Ein kurzer Kommentar zu diesem Streitfall findet sich in HUBAUER (2000b).

44 Vgl. dazu oben *Footnote* 5.

45 Vgl. dazu ZIMMERMANN (2001) für den Zeitschriftenfall.

46 Vgl. BARFIELD (2001). Forderungen nach einer stärkeren Einflussnahme der Mitgliedstaaten auf die Streitschlichtung sind auch in den gemeinsamen Vorschlägen der USA und Chiles zur Reform der WTO-Streitschlichtung enthalten (siehe WTO-Dok. Nr. TN/DS/W/28 und TN/DS/W/52).

47 Vgl. COTTER und TAKENOSHITA (2003) sowie EHLERMANN (2002).

durchgängige Ablehnung eines Einbezugs von Investitions- und Wettbewerbsvorschriften in die WTO seitens fast aller Entwicklungsländer. Ebenso ist die wiederholte Unfähigkeit der WTO-Mitglieder, die von der Uruguay-Runde geforderte Evaluation des Streitschlichtungsverfahrens abzuschliessen und sich auf entsprechende Reformvorschläge zu einigen, auch auf dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Spannung zu sehen.<sup>48</sup> Schliesslich zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Regelbindung und politischer Flexibilität auch direkt in einzelnen Verhandlungsdossiers.<sup>49</sup> Antidumping- und Schutzklauselverfahren weichen die Regelbindung des GATT erheblich auf. Dies hat negative Auswirkungen auf die betroffenen Exporteure, verschafft den Importländern aber erhebliche Flexibilität. Dies mag begründen, weshalb die Hauptnutzniesser solcher Massnahmen hinsichtlich der Reichweite möglicher Reformen bisher sehr zurückhaltend waren.<sup>50</sup> Bei den GATS-Verhandlungen wirkt sich der nach wie vor anhaltende Disput über eine dienstleistungsspezifische Schutzklausel negativ auf die Bereitschaft der Entwicklungsländer aus, im GATS weitergehende Verpflichtungen zu übernehmen.<sup>51</sup>

Das Spannungsfeld zwischen Regelbindung und Flexibilität ist in Cancún nicht direkt thematisiert worden. Trotzdem hat es einen beachtlichen Einfluss auf die Bereitschaft der WTO-Mitglieder, neue Verpflichtungen einzugehen. In dieser Hinsicht scheint mir ein deutlicher Unterschied zwischen der Uruguay-Runde und der jetzt laufenden Doha-Runde zu bestehen. Vor der Uruguay-Runde waren sich alle Beteiligten einig, dass die Welthandelsordnung ein grösseres Ausmass an Regelbindung braucht, wenn diese längerfristig ihre Gestaltungskraft behalten sollte. Nur auf dem Hintergrund dieses Grundverständnisses waren die weitreichenden Schritte der Uruguay-Runde möglich. Wie eben angesprochen, sind heute die Stimmen, die in dieser Frage nach einem Marschhalt oder sogar nach einer Rückbewegung rufen, wesentlich lauter. Es kann heute nicht von einem Grundkonsens in Richtung stärkerer Regelbindung gesprochen werden. Dies begrenzt die Reichweite möglicher Reformen.

48. Vgl. dazu HÄUSER und ZIMMERMANN (2003b).

49. Vgl. HÄUSER (2003).

50. Insbesondere die USA stemmen sich gegen eine Einschränkung bei den sogenannten "Trade Remedies". Zu ihrer diesbezüglichen Position im Vorfeld von Cancún vgl. INCHENAUER, A. C. (1999) *FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, Doha Round Briefing, Series 2* (Cancún, Upd.). Internet: <http://www.itsd.org/pubs/dohabriefings> (Seitenaufruf vom 30.11.2003).

51. Vgl. dazu SAUVE (2002).

## 5 Wie weiter nach Cancún?

### 5.1 Schneller Fortschritt unwahrscheinlich

Obwohl es zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrages (Ende Oktober 2003) nicht ausgeschlossen werden kann, ist es doch eher unwahrscheinlich, dass die multilateralen Gespräche schnell einen Durchbruch bringen werden und substanzielle Verhandlungen in den Dossiers der Doha-Runde ermöglichen. Die dazu verfügbare Zeit ist wohl zu kurz, da nächstes Jahr Präsidentschaftswahlen in den USA anstehen, die den protektionistischen Druck auf die amerikanische Handelspolitik in der Regel verstärken. Ebenso wird die EU im kommenden Jahr mit der Integration der zehn neuen Beitrittsländer absorbiert sein. Cancún war für den Verhandlungsprozess ein sehr wichtiges Zeitfenster, das man vergeben hat.

Es gibt aber auch sachliche Gründe für diese pessimistische Einschätzung, die ich in den vorangehenden Abschnitten aufzuzeigen versuchte. Ein Kompromiss in der Agrarfrage, der auch nur einigermaßen eine Brücke zwischen den divergierenden Interessen schlagen könnte, ist nicht in Sicht. Ebenso wird es eine Weile dauern, bis die Situation hinsichtlich der Entwicklungsdimension geklärt ist. Entwicklungsländer sind in den Verhandlungen ernster zu nehmen als bisher; dies ist die Lektion an die Industriestaaten. Umgekehrt müssen die grossen Entwicklungsländer lernen, dass sie ihren Anliegen einen schlechten Dienst erweisen, wenn diese in erster Linie als einseitige Forderungen eingebracht werden. Die Verweigerung des Konsens ist ein gefährliches Drohmittel. Eine solche Haltung könnte dazu führen, dass die grossen Industriestaaten, allen voran die USA und die EU, ihr Interesse an der WTO verlieren. Auf jeden Fall sind die Zeichen nicht zu übersehen, dass beide Wirtschaftsblöcke wenig Interesse zeigen, nach Cancún eine Führungsrolle zu übernehmen.<sup>52</sup> Und dies wäre eine entscheidende Voraussetzung für einen schnellen Neubeginn.

52 So jedenfalls die Zeichen direkt nach dem Scheitern von Cancún; vgl. *Inside U.S. Trade*, U.S., EU signal that they will not take the lead to restart WTO talks, 10. Oktober 2003. Die USA scheinen inzwischen eine etwas aktivere Rolle zu übernehmen. So erhielten sie an der APEC-Ministerkonferenz Mitte Oktober Unterstützung dafür, dass die Doha-Verhandlungen auf der Basis des in Cancún vom mexikanischen Aussenminister Durriz vorgelegten Kompromisspapiers weitergeführt werden sollen; vgl. dazu *Inside U.S. Trade*, 24. Oktober 2003. Das Durriz-Papier fordert insbesondere, die beiden Singapur-Themen Wettbewerb und Investitionen nicht weiter zu verfolgen sowie im Agrarbereich ein Datum für den vollständigen Abbau von Exportsubventionen festzulegen und die Möglichkeit für hohe Schutzzölle auf ganz wenige Produkte zu beschränken. Beide Forderungen richten sich vor allem an die EU, die ihren Standpunkt zum Durriz-Papier erst im November festlegen will.

Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden die Verhandlungen in Genf weitergehen, aber auf Sparflamme und ohne Aussicht auf einen Durchbruch in den grossen Themen. Man kann höchstens hoffen, dass sich ausreichend Momentum aufbaut, damit der Verhandlungsprozess nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen ab 2005 wieder neu belebt werden kann. Allerdings tut sich dann eine neue Schwierigkeit auf, da die Ermächtigung des im Jahre 2002 erlassenen «Trade Promotion Authority Act» (üblicherweise als «Fast-Track» bekannt) im Juni 2005 ausläuft (wobei unter gewissen Bedingungen eine Verlängerung bis Juni 2007 möglich ist).<sup>53</sup> Anschliessend müsste der Kongress eine neue gesetzliche Basis schaffen, was nach den bisherigen Erfahrungen mit dem Fast-Track-Verfahren sehr schwierig und zeitraubend sein kann. Cancún hat den multilateralen Zug gründlich aus den Schienen geworfen.

## 5.2 Druck auf Abschluss bilateraler Verträge

Die Zeichen waren schon vor Cancún überdeutlich, dass die USA den bilateralen Weg sehr viel aggressiver einzuschlagen gedenken als bisher.<sup>54</sup> Die amerikanische Trade Promotion Authority, die gerade ein Jahr alt ist, hat schon zu zwei abgeschlossenen bilateralen Freihandelsabkommen (mit Singapur und Chile) sowie einer Flut von bilateralen Verhandlungen mit Australien, Bahrain, der Dominikanischen Republik, CAFTA (fünf zentralamerikanische Länder)<sup>55</sup>, Marokko, Pakistan, und SACU (fünf afrikanische Länder)<sup>56</sup> geführt. Daneben laufen die Verhandlungen für die Free Trade Area of the Americas (FTAA) weiter, und die USA unternehmen Bemühungen im Rahmen der Enterprise for ASEAN Initiative, weitere Abkommen mit asiatischen Ländern zu schliessen.<sup>57</sup>

Nach dem Scheitern von Cancún hat US Handelsminister ROBERT ZOLLICK sehr deutlich gemacht, dass die USA nicht warten werden und mit denjenigen Ländern, die weitere Liberalisierungsschritte suchen, den Weg

53 Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, Public Law 107-210, Internet: <http://www.senate.gov/finance/leg/hr3009/confrpt.pdf> (Seitenauftritt vom 03.11.2003).

54 Vgl. dazu auch WUSCH-VERGEN (2003).

55 CAFTA steht für U.S.-Central American Free Trade Agreement zwischen den USA und Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua.

56 SACU steht für South African Customs Union, die Südafrika, Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland vereint.

57 Beispielsweise mit den Philippinen oder Neuseeland; vgl. Internet: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021026-7.html> (Seitenauftritt vom 19.10.2003).

bilateraler Freihandelsverträge gehen werden.<sup>58</sup> Diese Strategie entspricht der neuen handelspolitischen US-Philosophie der «competitive liberalization», die von ZOELLICK schon im Februar 2003 angekündigt worden war.<sup>59</sup> Im Rahmen dieser Strategie versuchen die USA, mit erfolgreichem Vorgehen auf bilateraler Ebene Druck auf die multilateralen Verhandlungen auszuüben und ihre handelspolitischen Ziele je nach Aussichten auf dem einen oder dem anderen Weg zu realisieren. Je erfolgreicher sich der bilaterale Weg abzeichnet, desto höher könnte nach dieser Strategie die Messlatte für die Wiederaufnahme substanzieller Verhandlungen im Rahmen des WTO-Prozesses zu liegen kommen.

Die politische Aufmerksamkeit des Kongresses und des Weissen Hauses scheint zur Zeit somit stärker auf bilaterale und regionale Abkommen als auf die Wiederbelebung des multilateralen WTO-Prozesses gerichtet zu sein. Dazu gibt es auch einen guten innenpolitischen Grund. Die im Jahre 2005 auslaufende Trade Promotion Authority bildet auch die rechtliche Basis für die bilateralen Abkommen. Was bis dann nicht unter Dach und Fach gebracht werden kann, wird ebenfalls den politischen Unsicherheiten des nächsten Fast-Track-Verfahrens im Kongress ausgesetzt sein. Die jetzige Administration hat allen Anreiz, die ihr für eine begrenzte Zeitspanne zugesprochene Kompetenz zum Abschluss von Handelsverträgen zu nutzen, sei dies auf dem heute leichter zugänglichen bilateralen Weg, oder auf dem zur Zeit schwierigen multilateralen Pfad.

Auf EU-Seite hat Handelskommissar PASCAL LAMY in einer Pressekonferenz vom 16. September angedeutet, dass die EU das selbst auferlegte Moratorium für neue bilaterale Freihandelsverträge überdenken könnte.<sup>60</sup> Nach LAMY würde die EU damit auf das Scheitern von Cancún und auf die laufenden Initiativen der USA reagieren. Was das Letztere betrifft, gilt es allerdings zu bedenken, dass die USA wegen der lange Zeit fehlenden Fast-Track-Ermächtigung hinsichtlich bilateraler Abkommen

58. ROBERT B. ZOELLICK, America will not wait for the won't do countries, *Financial Times* vom 22.09.2003, S. 15.

59. Vgl. Statement of USTR ROBERT B. ZOELLICK before the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, February 26, 2003, on the 2003 Trade Agenda of President BUSH, Internet: <http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/2003-02-26-waysandmeans.pdf> (Seitenaufruf vom 30.10.2003); und FRED BERGSTEN, A Competitive Approach to Free Trade, *Financial Times* (Op-Ed) vom 04.12.2002.

60. Vgl. WTO REPORTER, Lamy Says Collapse in Cancun May Divert EU Members Toward Bilateral Negotiations, 17. September 2003.

in Rückstand zur EU geraten waren, den es vor allem nach Meinung des Kongresses jetzt aufzuholen gilt.<sup>61</sup>

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass Initiativen zur Bildung regionaler Wirtschaftsblöcke in Asien sehr stark an Intensität gewonnen haben. So wurden kürzlich Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen Indien und den sechs Gründungsmitgliedern<sup>62</sup> der Association of South-East Asian Nations (ASEAN) abgeschlossen, das 2011 in Kraft treten soll. Die ASEAN-Staaten haben im Vorjahr bereits ein ähnliches Abkommen mit China abgeschlossen, ein weiteres mit Japan soll folgen.<sup>63</sup> Der Trend zu bilateralen Abkommen ist im gesamten asiatisch-pazifischen Raum ein wichtiges Thema, wie Gespräche am Rande des APEC-Gipfels in Bangkok am 20. und 21. Oktober 2003 jüngst gezeigt haben: So strebt Thailand, das bereits über ein umfassendes Freihandelsabkommen mit Australien zu Gütern, Dienstleistungen und Investitionen verfügt, weitere Gespräche mit den USA, Hong Kong, Kanada und Neuseeland an. Südkorea und Japan möchten noch dieses Jahr zu einem Abschluss gelangen. Singapur, das bereits über Abkommen mit Australien, den USA, Neuseeland und Japan verfügt, verhandelt derzeit mit Mexiko, Kanada, Indien und Südkorea. Wie diese Ausführungen zeigen, sind Verhandlungen über regionale Abkommen längst nicht mehr auf eine geographische Region beschränkt, sondern sie werden zunehmend mit Partnern aus anderen Weltregionen geführt.<sup>64</sup>

Auf dem Hintergrund der im vorangehenden Abschnitt aufgezeigten Schwierigkeiten, den multilateralen Weg wieder zu beleben, besteht somit eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die nächsten Jahre eher vom bilateralen als vom multilateralen Weg geprägt sein werden.

### 5.3 Bilateraler Weg als Risiko oder als Chance?

Wie ist die sich abzeichnende Entwicklung zu vermehrten bilateralen Abkommen zu beurteilen? Falls die multilaterale Variante weiterhin of-

61 Vgl. HOUSE OF REPRESENTATIVES (2001) und Statement of USTR Robert B. Zoellick before the Committee on Ways and Means of the House of Representatives, February 7, 2002. Internet: [http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick\\_15.html](http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_15.html) (Seitenaufruf vom 02.11.2003).

62 Dies sind Brunei Darussalam, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand.

63 Siehe »Indo-ASEAN Free Trade Pact by 2001«, in: *BRIDGES Weekly Trade News Digest* 7 (3), vom 08.10.2003.

64 Siehe »APEC Summit Calls For Restart of WTO Talks; Sees Hurry of Bilateral Trade Deals«, in: *BRIDGES Weekly Trade News Digest* 7 (35) vom 12.10.2003.

fen stünde, wäre die Antwort eindeutig. Im Vergleich zur multilateralen Liberalisierung weist der bilaterale Weg zentrale Nachteile auf: Präferenzabkommen verzerren den internationalen Handel und bewirken, dass die Güter (und Dienstleistungen) aufgrund der unterschiedlichen Behandlung an der Grenze nicht mehr notwendigerweise beim kostengünstigsten Anbieter beschafft werden. Dieser als Handelsumlenkung bezeichnete Effekt hat negative Wohlfahrtseffekte für Export- und Importländer.<sup>65</sup> Daneben wird ein zweiter wichtiger WTO-Grundsatz verletzt, nämlich die Forderung nach Transparenz der Handelsbedingungen. Bereits die heutigen Netzwerke von bilateralen, regionalen und entwicklungspolitisch begründeten Präferenzabkommen führen dazu, dass die Einfuhrbedingungen hinsichtlich Zöllen und regulatorischen Vorgaben für ein gegebenes Gut je nach Herkunft deutlich unterschiedlich sein können. Wird dies – wie im Agrarbereich – noch ergänzt mit unterschiedlichsten Zollkontingenten, so ist eine Übersicht über die Einfuhrmöglichkeiten kaum noch möglich. Mit der grossen Zahl der neu vorgesehenen Initiativen müsste sich diese Vielfalt an Einfuhrregelungen noch deutlich erhöhen.

Führende Ökonomen warnen bereits seit Jahren vor den Gefahren von Präferenzabkommen.<sup>66</sup> Im Sinne des handelspolitisch Wünschbaren sind ihre Argumente besonders in der heutigen Ausgangslage ernst zu nehmen. Entsprechend ist der Aufruf zur Wiederbelebung des multilateralen Weges der «Evian Group», in der führende Persönlichkeiten aus international tätigen Unternehmen vertreten sind, sehr zu begrüßen.<sup>67</sup>

Nur, wie soll man den Weg bilateraler Abkommen beurteilen, wenn multilaterale Fortschritte aus den oben dargelegten Gründen eng begrenzt sind? Mit dieser Frage ist eine interessante Debatte in der wissenschaftlichen Literatur angesprochen, die unter den Begriffen «building block or stumbling block» geführt wird.<sup>68</sup> Schaffen regionale Abkommen aufgrund der wirtschaftlichen und rechtlichen Nähe Möglichkeiten zu Liberalisierungsschritten, die später im Rahmen multilateraler Abkommen auf andere Länder ausgedehnt werden? In dieser Sicht können regionale Abkommen «building blocks» der multilateralen Liberalisierung sein. Oder ist es vielmehr so, dass die grossen Länder ihre Handelsinteressen im

65 Zur Handelsumlenkung bei Präferenzabkommen vgl. KRIEMAN und OBSFELD (2003) S. 243–246.

66 Vgl. z.B. BHAGWATI (1993) oder BHAGWATI und PANAGARIYA (1999).

67 Vgl. EVIAN GROUP, The Evian Group Signposts for the Road Out of Cancun, Evian Group Communiqué, Internet: <http://www.eviangroup.org/p/271.pdf> (Seitenaufruf vom 30.10.2003).

68 Für einen Einstieg in die Diskussion siehe HÄUSER und ZIMMERMANN (2001). Vgl. auch BHAGWATI und PANAGARIYA (1999).



Rahmen bilateraler Abkommen ausreichend realisiert sehen und damit unter Umständen das politische Interesse an einer Stärkung des multilateralen Wegs verlieren? Dann wären Präferenzabkommen «stumbling blocks» der weltweiten Handelsliberalisierung. Zu der bereits erwähnten Handelsumlenkung käme eine negative dynamische Komponente hinzu.

Welche Interpretation der heutigen Situation nach Cancún näher kommt, ist eine schwierig zu beurteilende Frage. Für eine eher positive Sichtweise sprechen folgende Argumente:<sup>69</sup> Auch heute gilt, dass auf bilateraler Basis Lösungen gefunden werden können, die für die Gesamtheit der WTO-Mitglieder (noch) nicht akzeptabel erscheinen. So können beispielsweise Investitionsregeln im kleineren Rahmen erprobt werden, und es ist nicht auszuschliessen, dass sich der Widerstand gegen eine globale Investitionsordnung aufgrund positiver Erfahrungen reduzieren wird. Ebenso weist beispielsweise das Freihandelsabkommen USA–Chile bei den Dienstleistungen den Weg für einen umfassenderen Ansatz, der die Inländerbehandlung als allgemeines Prinzip festschreibt. In diese Richtung zielt auch die Strategie der «competitive liberalization», wie sie die amerikanische Regierung im Kongress bereits im Februar 2003 vertreten hat.<sup>70</sup> Mit erfolgreichem Vorgehen auf bilateraler Ebene soll Druck auf die multilateralen Verhandlungen ausgeübt werden, wobei sich die USA allerdings vorbehalten, denjenigen Weg zu gehen, der kurzfristig bessere Erfolge verspricht.

Ob der kurzfristig beobachtbare Trend zu vermehrtem Bilateralismus mittel- bis längerfristig wieder umschlägt, hängt stark von den Interessen der grossen Welthandelsmächte ab. Hier kann zumindest darauf verwiesen werden, dass die Kosten einer unübersichtlichen Struktur von sich überlappenden Freihandelsverträgen auch von der Industrie der heutigen Protagonisten getragen werden müssen. Dies könnte zu einem späteren Zeitpunkt Druck auf eine «Vereinfachung» beziehungsweise Multilateralisierung der Präferenzverträge ausüben, die von den USA oder der EU getragen wären.

Darüber hinaus ist nicht zu verkennen, dass in der Vergangenheit die von regionalen Abkommen potenziell Ausgeschlossenen meist kurzfristig auf multilateraler Ebene reagiert haben. Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führte zu starkem Druck seitens der USA in

<sup>69</sup> Vgl. dazu auch ALEXANDER ROLLINGER und THOMAS A. ZIMMERMANN, Regionalismus als Gefahr für die WTO?, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 13.10.2003, S. 16.

<sup>70</sup> Zu den Quellen vgl. oben *Footnote* 59.

Bezug auf eine umfassende Zollsenkungsrunde, die mit der Kennedy-Runde auch Erfolge zeitigte. Es ist auch kaum zufällig, dass die Tokyo-Runde und insbesondere die Uruguay-Runde ein Schwergewicht auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse legten, die EG-intern zunehmend in den Mittelpunkt der Integrationsbemühungen rückten.

Da heute sowohl die USA als auch die EU den bilateralen Weg favorisieren, stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, wer die Ausgeschlossenen sind, die ausreichendes Gewicht für eine multilaterale Initiative haben. Neben den kleinen Industriestaaten werden dies vor allem die sich industrialisierenden grossen Entwicklungsländer wie Brasilien, China, Indien, Mexiko, die Philippinen oder Südafrika sein müssen. Wenn es gelingt, eine Koalition dieser Länder für einen auf Reziprozität aufbauenden multilateralen Weg zu schmieden, dann könnte der heutige Bilateralismus ein nützlicher Zwischenschritt zu einer neuen multilateralen Offensive sein, die den Weg zu einer globalen Liberalisierung öffnet, in der die Welthandelsordnung nicht mehr auf der Troika Europa–USA–Japan aufbaut, sondern den geänderten wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten Rechnung trägt.

## **6 Welches Szenario für die WTO?**

Im Sinne einer Zusammenfassung möchte ich zum Abschluss zwei mögliche Szenarien für die WTO entwickeln, die beide eine gewisse Wahrscheinlichkeit für sich beanspruchen können. Das Risiko für die WTO nach Cancún besteht darin, dass diese Szenarien meines Erachtens nicht einfach Gedankenspiele sind, sondern tatsächlich beide – mehr oder weniger stark ausgeprägt – eintreten könnten.

Das pessimistische Szenario geht von den in den *Abschnitten 1 bis 4* skizzierten grundsätzlichen Spannungsfeldern aus, die zu einer länger anhaltenden Stagnation auf WTO-Ebene führen. Die grossen Entwicklungsländer sind nicht in der Lage, eine glaubhafte Koalition für eine auf Reziprozität aufbauende multilaterale Initiative zu bilden, sei es, weil ihre Interessen zu sehr auseinander liegen, sei es, weil sie nicht bereit sind, vom Dogma der einseitigen Zugeständnisse abzugehen. Zusammen mit den in diesem Aufsatz nicht thematisierten schwerfälligen Entscheidungsstrukturen führt dies dazu, dass grössere Schritte auf längere Zeit unwahrscheinlich erscheinen und sich die WTO auf die Verteidigung des bisher Erreichten konzentrieren muss. Mit einer solchen Entwicklung verlieren

grosse Mitglieder ihr Interesse an der WTO. Die Dynamik verlagert sich auf den bilateralen Weg, und die WTO verliert ihre bisherige vorrangige Bedeutung für die Gestaltung der Welthandelsbeziehungen.

Das optimistische Szenario baut stark auf die multilaterale Reaktion grosser Entwicklungsländer. Die Hauptbeteiligten erkennen, dass im Kerngeschäft der WTO, der gegenseitigen Marktöffnung auf reziproker Basis, noch grosse, bislang nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Wohlfahrtssteigerung bestehen. Die Industrieländer sind bereit, im Agrarbereich substanzielle Zugeständnisse zu machen. Gleichzeitig werden im Industriegüterbereich Zollstrukturen angeglichen und die Zolleskalation abgebaut. Die Entwicklungsländer sind im Gegenzug bereit, ihre zum Teil hohen tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse abzubauen und über das Singapur-Thema «Trade Facilitation» zu verhandeln. Im Dienstleistungsbereich werden sektorielle Marktöffnungsschritte der Entwicklungsländer durch Zugeständnisse der Industriestaaten in Modus 4 abgegolten. In einem solchen Szenario wird die Doha-Runde zu einer erfolgreichen Marktöffnungsrunde, welche bilaterale Abkommen weniger attraktiv erscheinen lässt, beziehungsweise durch eine erfolgreiche multilaterale Initiative ergänzt.

Welches Szenario den tatsächlichen Weg stärker prägen wird, hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, die Welthandelsordnung den neuen Gegebenheiten der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung anzupassen. Grosse Entwicklungsländer sind wichtige Partner der bisher führenden Mächte EU, USA und Japan. Sie fordern gleichwertige Vertretung in den Verhandlungen, müssen aber auch bereit sein, gleichwertige Verpflichtungen zu übernehmen. Wenn es gelingt, die WTO entsprechend diesem Leitbild zu entwickeln, sind die Chancen für den multilateralen Weg durchaus intakt. In diesem Sinne ist die Doha-Runde tatsächlich eine Entwicklungsrunde – wenn vermutlich auch nicht in dem Sinne, wie dieses Schlagwort von zahlreichen Regierungen und Nichtregierungsorganisationen nach wie vor verstanden wird.

## Literatur

- BARFIELD, CLAUDE E. (2001), *Free Trade, Sovereignty, Democracy – The Future of the World Trade Organization*, Washington, D.C.: AEI Press.
- BHAGWATI, JAGDISH N. (1993), *Regionalism and Multilateralism: An Overview*, in: JAIME DE MELO und AVIND PANAGARIYA (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 22–51.
- BHAGWATI, JAGDISH N. und AVIND PANAGARIYA (1999): *Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?*, in: PRAVIN KRISHNA, ARVIND PANAGARIYA und JAGDISH N. BHAGWATI (eds.), *Trading Blocs – Alternative Approaches to Analyze Preferential Trade Agreements*, Cambridge (MA): MIT Press, S. 33–100.
- COTTIER, THOMAS und SATOKO TAKENOSHITA (2003), The Balance of Power in WTO Decision-Making: Towards Weighted Voting in Legislative Response, *Aussenwirtschaft* 58 (2), S. 171–214.
- DESTLER, I. MAC (1997), *Renewing Fast-Track Legislation*, Policy Analyses in International Economics No. 50, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- DUNKEL, ARTHUR (1987) (ed.), *Trade Policies for a Better Future – The «Leutwiler» Report, the GATT and the Uruguay Round*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- EILERMANN, CLAUS-DIETER (2002), Tensions Between the Dispute Settlement Process and the Diplomatic and Treaty-Making Activities of the WTO, *World Trade Review* 1 (3), S. 301–308.
- EVENETT, SIMON (2003), The Failure of the WTO Ministerial Meeting in Cancún: Implications for Future Research, *CESifo Forum* 4 (3), S. 11–17.
- HAUSER, HEINZ (2003), Rules and Specific Commitments – A Neglected Relationship, *WTO News* 9, S. 1–2, Internet: <http://www.siaw.unisg.ch> (Seitenaufwurf vom 30.10.2003).
- HAUSER, HEINZ (2002), Die Ministererklärung von Doha: Start zu einer kleinen Marktöffnungsrunde oder zu einer umfassenden Entwicklungsrunde?, *Aussenwirtschaft* 57 (2), S. 127–150.
- HAUSER, HEINZ (2001), Die WTO: Wohin geht der Weg?, *Aussenwirtschaft* 56 (1), S. 7–39.
- HAUSER, HEINZ (2000a), Die WTO auf dem Prüfstand: Zur Notwendigkeit einer Millennium-Runde, *Wirtschaftspolitik* 49 (1), S. 59–69.
- HAUSER, HEINZ (2000b), Der Streitfall zu den US-Foreign Sales Corporations (FSC), *WTO-News* 2, S. 3–4, Internet: <http://www.siaw.unisg.ch> (Seitenaufwurf vom 30.10.2003).

- HAUSER, HEINZ (1988a), Das Interesse der Entwicklungsländer an einer Stärkung des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), *Aussenwirtschaft* 43 (1/2), S. 13–24.
- HAUSER, HEINZ (1988b), *Foreign Trade Policy and the Function of Rules for Trade Policy Making*, in: DETLEV CHR. DICKE und ERNST-ULRICH PETERSMANN (eds.), *Foreign Trade in the Present and a New International Economic Order*, Fribourg: University Press, S. 18–38.
- HAUSER, HEINZ (1985), Krise des GATT als Chance für einen qualitativ neuen Liberalisierungsschritt?, *Aussenwirtschaft* 40 (4), S. 327–340.
- HAUSER, HEINZ und ALEXANDER ROHNINGER (2003), *Renegotiation in Transatlantic Trade Disputes*, in: ERNST-ULRICH PETERSMANN und MARK POLLAK (eds.), *Transatlantic Economic Disputes: The EU, The US and The WTO*, Oxford: Oxford University Press, Chapter 19.
- HAUSER, HEINZ und SACHA WUNSCH-VINCENT (2002), *Der grenzüberschreitende Handel mit elektronischen Dienstleistungen – die Rolle der WTO und die Anforderungen an die nationale Politik*, Gutachten erstellt im Auftrag des Deutschen Bundestags, Internet: <http://www.slaw.unisg.ch> (Seitenaufruf vom 30.10.2003).
- HAUSER, HEINZ und THOMAS A. ZIMMERMANN (2003a), Agrarpolitik 2007 aus Sicht des internationalen Handels / La Politique agricole 2007 sous l'angle du commerce international, *Die Volkswirtschaft* 76 (9), S. 19–23 (deutsche Version) / *La Vie Economique* 76 (9), S. 19–23 (französische Version).
- HAUSER, HEINZ und THOMAS A. ZIMMERMANN (2003b), The Challenge of Reforming the WTO Dispute Settlement Understanding, *Interconomics – Review of European Economic Policy* 38 (5), S. 241–245.
- HAUSER, HEINZ und THOMAS A. ZIMMERMANN (2001), Regionalismus oder Multilateralismus?, *Die Volkswirtschaft* 74 (5), S. 4–8.
- HOEKMAN, BERNARD (2003), *Cancún: Crisis or Catharsis?*, mimeo, Internet: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANEETTRADE/Resources/Hoekman-CancunCatharsis-092003.pdf> (Seitenaufruf vom 30. 10. 2003).
- HOEKMAN, BERNARD, CONSTANTINE MICHAIOPOULOS und L. ALAN WINTERS (2003), *More Favorable and Differential Treatment of Developing Countries: Toward a New Approach in the World Trade Organization*, World Bank Policy Research Paper No. 3107, Washington D.C.: The World Bank.
- HOEKMAN, BERNARD und MARCELLO OLARRIAGA (2003), Economic Development and the WTO: Back to Basics?, *Interconomics – Review of European Economic Policy* 38 (5), S. 232–234.

- HOUSE OF REPRESENTATIVES (2001), *Free Trade Deals: Is the U.S. Losing Ground As Its Trading Partners Move Ahead?*, Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, First Session, March 29, Serial No. 107-9; Washington D.C.: U.S. House of Representatives (107<sup>th</sup> Congress).
- HUDEC, ROBERT E. (1987), *Developing Countries in the GATT Legal System*, Brookfield (VT): Gower Publishing Company.
- HUEBAUER, GARY C. (2002), *The Foreign Sales Corporations Drama: Reaching the Last Act?*, International Economics Policy Briefs No. PB02-10, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- JACKSON, JOHN H. (1998), *Designing and Implementing Effective Dispute Settlement Procedures: WTO Dispute Settlement, Appraisal and Prospects*, in: ANNE O. KRUEGER (ed.), *The WTO as an International Organisation*, Chicago: University of Chicago Press.
- JACKSON, JOHN H. (1997), The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results, *Columbia Journal of Transnational Law* 36 (1/2), S. 157–188.
- KRUGMAN, PAUL R. und MAURICE OBSTFELD (2003), *International Economics – Theory and Policy*, 6. ed., Reading (MA): Addison Wesley.
- PETERSMANN, ERNST-ULRICH (1998), How to Promote the International Rule of Law? Contributions by the World Trade Organization Appellate Review System, *Journal of International Economic Law* 1 (1), S. 25–48.
- PETERSMANN, ERNST-ULRICH (1986), Trade Policy as a Constitutional Problem – On the «Domestic Policy Functions» of International Trade Rules, *Aussenwirtschaft* 41 (2/3), S. 405–439.
- QUICK, REINHARD und ANDREAS BLUTHNER (1999), Has the Appellate Body Erred? An Appraisal and Criticism of the Ruling in the WTO Hormones Case, *Journal of International Economic Law* 2 (4), S. 603–639.
- SAUVÉ, PIERRE (2002), Completing the GATS Framework: Addressing Uruguay Round Leftovers, *Aussenwirtschaft* 57 (3), S. 301–341.
- SUBRAMANIAN, ARVID und SHANG-JIN WEI (2003), *The WTO Promotes Trade, Strongly But Unevenly*, NBER Working Paper No. 10024, Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.
- TUMLIR, JAN (1983), International Economic Order and Democratic Constitutionalism, *ORDO* 34, S. 71–83.
- WORLD BANK (2003), *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C.: The World Bank.

- WUNSCH-VINCENT, SACHA (2003), The Digital Trade Agenda of the U.S.: Parallel Tracks of Bilateral, Regional and Multilateral Liberalization, *Aussenwirtschaft* 58 (1), S. 7–46.
- WUNSCH-VINCENT, SACHA (2002), *The European Communities' WTO Trade Negotiation Power and Digital Products*, Draft of Chapter 3, PhD Thesis, for discussion during the International Workshop on «Competition, Cultural Variety and Global Governance: The Case of the Global Audio-Visual System», HWWA Hamburg, October 19, 2002, Internet: <http://www.slaw.unisg.ch> (Seitenaufruf vom 30.10.2003).
- ZIMMERMANN, THOMAS A. (2001), Gewährleisten umgesetzte WTO-Streit-schlichtungsurteile offene Märkte? Eine Betrachtung am Beispiel des Zeitschriftenfalles, *Aussenwirtschaft* 56 (3), S. 359–390.