

Biesenbach, Peter

**Article — Digitized Version**

## Neue Welthandelsrunde statt neuer Protektionismus

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Biesenbach, Peter (1999) : Neue Welthandelsrunde statt neuer Protektionismus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 11, pp. 646-648

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40450>

**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.*

und Auslandsmärkten in der Wettbewerbspolitik eines Landes könnte von den Handelspartnern ausgehen, die das Land ersuchen müßten, die inländischen Wettbewerbsregeln auch dann anzuwenden, wenn hauptsächlich die Märkte der Partnerländer von bestimmten in dem Land verursachten Wettbewerbsbeschränkungen betroffen sind. Dieser Gedanke liegt dem Begriff der „positive comity“ zugrunde, der in das bilaterale Wettbewerbsabkommen zwischen der EU und den USA eingegangen ist, und entspricht dem handelspolitischen Ursprungslandprinzip. Der Handelspartner würde im Gegenzug auf die – dem Bestimmungslandprinzip entsprechende – extraterritoriale Anwendung der eigenen Gesetze verzichten. Voraussetzung für den Erfolg

der Kooperation wäre die Bereitschaft der nationalen Behörden, relevante (auch vertrauliche) Informationen auszutauschen.

Ein solches System würde unterschiedlichen wettbewerbspolitischen Konzeptionen der Länder Rechnung tragen und den Wettbewerb der Wettbewerbspolitiken um die besten Lösungen zulassen. Eine internationale Wettbewerbsbehörde wäre nicht erforderlich. Allerdings müßte ein Konsens über Mindeststandards in der Wettbewerbspolitik hergestellt werden, die für alle Handelspartner verbindlich wären, weil sonst wettbewerbswidrige Verhaltensweisen der Unternehmen außer Kontrolle geraten und internationale Konflikte eskalieren könnten. Für die Durchsetzung der Politik könnte das Streitschlichtungsverfahren der WTO genutzt werden.

Das Ursprungslandprinzip könnte auch auf die Antidumpingpolitik übertragen werden. Demnach würden künftig die Exportländer „an der Quelle“ Maßnahmen gegen wettbewerbswidrige Dum-

pingpraktiken ergreifen – im Zweifel auf Antrag der Handelspartner – und sich dabei wettbewerbspolitischer Instrumente (Verbote, Strafen etc.) bedienen, während gegenwärtig die Antidumpingpolitik bei den Importländern liegt und handelspolitische Mittel (Antidumpingzölle und Preisverpflichtungen) eingesetzt werden. Im Konfliktfall könnten die Importländer die multilaterale Streitschlichtung anrufen. Sollte das Schiedsgericht zu dem Schluß kommen, daß die im Exportland geltenden Bestimmungen zu „räuberischem“ Preisverhalten und Preisdiskriminierung nicht angewendet werden, würde das Exportland aufgefordert, tätig zu werden. Kommt das Land dieser Aufforderung nicht nach, wäre das Importland berechtigt, Sanktionen zu verhängen<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Vgl. UNCTAD: World Investment Report 1999, a.a.O., S. 115.

<sup>4</sup> Vgl. Harald Großmann: Integration der Märkte und wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf, in: Helmut Hesse, Bernd Rebe (Hrsg.): Vision und Verantwortung. Herausforderungen an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, Hildesheim 1999.

<sup>5</sup> Vgl. Harald Großmann, Georg Koopmann, Christine Borrmann, Konstanze Kinne, Elke Kottmann: Handel und Wettbewerb – Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen auf die internationale Arbeitsteilung, Baden-Baden 1998.

Peter Biesenbach

## Neue Welthandelsrunde statt neuer Protektionismus

Als der ehemalige EU-Kommissar Sir Leon Brittan vor drei Jahren eine neue Welthandelsrunde forderte und ihr auch so gleich mit „Millennium Round“ ein attraktives Etikett gab, war er ein Einzelgänger. Nach anfänglicher Skepsis wird dieser Vorschlag heute von einer großen Mehrheit der 133 WTO-Mitgliedstaaten unterstützt. Nachdem im Frühjahr auch US-Präsident Clinton Zustimmung zu diesem Vorschlag signalisiert hat, zeichnet sich jetzt ab, daß tatsächlich mit dem Jahr 2000 eine neue umfassende Verhandlungsrunde zur Libera-

lisierung des Welthandels gestartet werden kann. Die Entscheidung über Umfang und Ziel der neuen WTO-Runde wird auf der 3. WTO-Ministerkonferenz Ende dieses Jahres in Seattle/USA fallen.

### Offene Märkte zur Krisenbewältigung

Das GATT hat im vergangenen Jahr sein 50jähriges Jubiläum gefeiert. Rückblickend muß man feststellen, daß 50 Jahre GATT heute eine weltweite Erfolgsgeschichte offener Märkte und offener Grenzen ist – eine Erfolgsge-

schichte, von der die exportorientierte deutsche Wirtschaft erheblich profitiert hat.

Der BDI ist und war aus guten Gründen ein konsequenter Verfechter für weitere Liberalisierungen der Märkte – auch wenn dies in der Konsequenz letztlich mit einem erheblichen Strukturwandel und hohen Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen verbunden war. Die Globalisierung und die Öffnung der Märkte haben zwangsläufig zu einer verschärften Konkurrenzsituation geführt. Die Antwort hierauf kann für die Unternehmen nur

sein, wettbewerbsfähig zu bleiben bzw. zu werden. Unliebsame Konkurrenz durch Abschottung von Märkten zu vermeiden, ist keine zukunftsfrüchtige Option. Daß dieser globale Wettbewerb für alle Unternehmen nach den gleichen Regeln abläuft, Handelshemmnisse weiter abgebaut und die Weltmärkte offen gehalten werden – dies sind und bleiben die wichtigsten Aufgaben der WTO.

Liberalisierungsfortschritte in einer neuen Welthandelsrunde würden sich zweifelsohne auf das Wachstum der Weltwirtschaft positiv auswirken. Zwar stellen sich die Aussichten für die Weltwirtschaft jetzt wieder etwas günstiger dar, doch sind weder die Krisenfolgen in den Emerging Markets völlig überwunden, noch ist bei den meisten Industrieländern das notwendige Wachstum stabil. Ein deutliches Wachstum des Welthandels wäre jedoch die beste Hilfe für die teilweise noch angeschlagenen Volkswirtschaften in Asien und Lateinamerika, um die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrisen schnell zu überwinden.

Von entscheidender Bedeutung in dieser Situation ist, daß die Hauptakteure im Welthandel ihre Märkte offen halten. Hier ist allerdings gerade mit Blick auf das Jahr 1999 auch Sorge berechtigt: Es muß beunruhigen, daß in den USA der Ruf nach Abschottung von Märkten lauter geworden ist. Die aktuellen europäisch-amerikanischen Handelskonflikte um die EU-Bananenmarktordnung, die Einfuhr von hormonbehandeltem Rindfleisch sowie die anstehende Auseinandersetzung um gentechnisch behandelte Pflanzen lassen nichts Gutes erwarten.

#### **Gegen neuen Protektionismus**

Die Amerikaner – das muß man heute feststellen – haben teilweise ihre Rolle als Hort des Liberalismus im Welthandel verloren – man kann fast sagen zwangsläufig: Wenn man nicht mehr unange-

fochten die Wirtschaftsmacht Nummer eins ist und das Geschehen im Welthandel bestimmt, kann man auch nicht mehr unangefochten die Regeln festlegen. Europäer und Asiaten vertreten heute ihre Interessen nachhaltiger. Mit der Verschärfung des Wettbewerbs auf internationalen Märkten ist die Handelspolitik mehr denn je Kampfplatz zur Ausfechtung partikularer Interessen geworden.

Wenn sich die Staatengemeinschaft deutlich im Rahmen der WTO für einen liberalen Welthandel einsetzt, ist dies das vielleicht wichtigste Signal für eine internationale Partnerschaft bei der Krisenbewältigung. Dabei müssen die EU und die USA als die Schwergewichte der Weltwirtschaft ihren ganzen Einfluß geltend machen, damit es in einer neuen Verhandlungsrunde zu substantiellen Fortschritten bei der Liberalisierung des Welthandels kommt. Damit würde vor allem den Tendenzen zu neuem Protektionismus eine deutliche Absage erteilt und der Weg für Liberalisierungen in neuen Bereichen frei gemacht.

#### **Inhalte und Ziele**

Trotz Übereinstimmung in dem Ziel einer neuen Welthandelsrunde gibt es bei den jetzt vorgelegten Prioritäten der großen Handelspartner noch erhebliche Differenzen. Das ist nicht verwunderlich, da alle Akteure zunächst Prioritäten aus der eigenen Interessenlage heraus definieren.

Die anstehenden Verhandlungsthemen sind:

Einvernehmlich ist das Ziel, weltweit den Marktzugang durch weiteren Zollabbau zu verbessern. Wir haben zwar heute weltweit einen Durchschnitt von nur 4% Zöllen auf Industriegüter, aber auch immer noch Spitzenzölle in wichtigen Produktbereichen bis 20% in den Industrieländern und teilweise Durchschnittszölle bis 39% in

Entwicklungs- und Schwellenländern.

Einvernehmlich ist auch das Ziel, nichttarifäre Handelshemmnisse abzubauen, insbesondere bei technischen Standards und Normen.

Eine neue Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels besonders in den Infrastrukturbereichen Telekommunikation, Verkehr, Energie ist bereits im WTO-Dienstleistungsabkommen (GATS) verbindlich festgelegt.

Vorgesehen sind auch multilaterale Vereinbarungen zum elektronischen Geschäftsverkehr: die rasante Entwicklung der elektronischen Medien und des elektronischen Waren- und Dienstleistungshandels erfordert verbindliche Abkommen, um für diesen Bereich eine weitere dynamische Entwicklung sicherzustellen.

Verhandlungen über die weitere Liberalisierung der Agrarmärkte sind ohnehin ab dem Jahr 2000 festgelegt. Dieses Thema wird in der weiteren handelspolitischen Auseinandersetzung eine ganz zentrale Rolle spielen.

Angesichts einer wachsenden Bedeutung der internationalen Investitionstätigkeit von Unternehmen ist ein Rahmenwerk erforderlich, das international verbindlich einen hohen Investitionsschutz sichert und den Marktzugang für Investoren verbessert.

Die Forderung nach einheitlichen Grundregeln des Wettbewerbsrechts und Gleichheit des Wettbewerbs sind angesichts der zusammenwachsenden Märkte zwangsläufig auf der Tagesordnung.

Die Frage, wie und ob umweltpolitische bzw. sozialpolitische Aspekte in das multilaterale WTO-Regelwerk integriert werden, wird ebenso die Ministerkonferenz in Seattle beschäftigen.

□ Schließlich geht es in Seattle auch darum, das multilaterale Handelssystem der WTO als solches zu stärken und auszubauen. Insbesondere geht es um den Beitritt neuer Mitglieder (vor allem China) und eine Optimierung des Streitschlichtungsmechanismus.

### Differenzen der Handelspartner

Hinsichtlich der Strategien und Ziele sind derzeit die Handelspartner aber noch deutlich voneinander entfernt:

Die EU schlägt eine umfassende Verhandlungsagenda vor, in der alle aktuellen Themen aufgenommen werden. Dieser EU-Vorschlag für eine möglichst umfassende Verhandlungsrunde zielt darauf ab, durch „Paketlösungen“ substantielle Fortschritte anzustreben - und zwar auch in den sensiblen Bereichen des Waren- und Dienstleistungshandels, bei denen ein Konsens innerhalb der WTO-Staatengemeinschaft schwierig sein wird. Ziel dieser EU-Strategie ist es, eine gleichgewichtige Verteilung der Vor- und Nachteile bei Marktöffnungen zu erreichen. Auf dieser Basis - so der Kern des politischen Ansatzes der EU - kann die Zustimmung kritischer WTO-Länder auch für im Einzelfall nachteilige Liberalisierungen erreicht werden.

Die US-Strategie setzt demgegenüber auf Einzelverhandlungen, um in bestimmten Bereichen schnelle Ergebnisse zu erzielen. Konkret bedeutet dies: Vordringlich sollen die Themen verhandelt werden, wo in relativ kurzer Zeit ein Konsens innerhalb der WTO-Länder erreicht werden kann. Aus diesem Grund schlagen die USA eine Marktöffnung in sehr eng definierten Sektoren (Information Technology, Electronic Commerce, Dienstleistungen, Agrarpolitik) vor und wollen zugleich kritische Themenbereiche wie multilaterale Re-

geln für Wettbewerb und Investitionen aus der Agenda ausklammern. Die US-Strategie ist - das muß man pragmatisch sehen - deutlich durch den anstehenden amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf bestimmt. Die WTO-Verhandlungen sollen so angelegt sein, daß schnelle - noch für den Wahlkampf nutzbare - Ergebnisse erzielt werden.

Andere Akzente setzen derzeit die Entwicklungsländer: Sie legen den Schwerpunkt nicht auf den weiteren Abbau von Markthemmnissen, sondern auf Integration. Viele Entwicklungsländer fordern vor weiteren Marktöffnungen zunächst eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft. Sie erwarten für sich längere Fristen bei der Umsetzung der bisherigen WTO-Verbindungen und Zugeständnisse der Industrieländer bei Marktöffnungen für Produkte aus Entwicklungs- und Schwellenländern.

Daß zum jetzigen Zeitpunkt die Prioritäten und Strategien divergieren, ist nicht beunruhigend, sondern gehört zum politischen Geschäft. Es wird sich in den Verhandlungen der nächsten Wochen herauskristalisieren, wie die angestrebte Verhandlungsrunde letztlich aussehen wird.

### Position der deutschen Industrie

Der BDI sieht derzeit in dem Vorschlag der Europäischen Union und der Strategie einer umfassenden Verhandlungsrunde politisch die beste Option. Die Gründe hierfür sind vielfältig - entscheidend sind aber folgende Überlegungen:

In der Geschichte des GATT ist eines deutlich geworden: Eine Öffnung nationaler Märkte ist dauerhaft nur multilateral zu realisieren, d.h. von allen WTO-Mitgliedern unter gleichen Bedingungen; dabei sind Zugeständnisse von allen Verhandlungspartnern erforderlich. Wirkliche Durchbrüche sind in der

Vergangenheit immer nur durch solche „Paketlösungen“ erreicht worden. Eine auf Sektoren begrenzte Liberalisierung ist aufgrund der Vernetzung der einzelnen Wirtschaftssektoren nur noch begrenzt möglich.

Die von den USA favorisierten Sektorverhandlungen könnten zwar zu kurzfristigen Verhandlungserfolgen und Marktöffnungen führen. Es besteht jedoch die Gefahr, daß Marktöffnungen nur in nicht sensiblen Bereichen vereinbart werden. Der Preis könnte sein, daß in problematischen Marktsegmenten - z.B. bei der Landwirtschaft, bei Dienstleistungen, bei industriellen Spitzenzöllen - oder bei noch strittigen multilateralen Regelungen - z.B. Schutz geistigen Eigentums, Investitionen, Wettbewerb, Antidumping - substantielle Fortschritte zukünftig sogar erschwert werden.

### Die Prioritäten

Die WTO-Verhandlungen müssen vor allem auf eine Verbesserung des Marktzugangs in Drittländern ausgerichtet sein. Stichworte sind: weiterer Zollabbau, Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse, Harmonisierung bei Antidumping, Transparenz beim öffentlichen Auftragswesen und international verbindliche Regeln für Electronic Commerce.

Parallel dazu kann es durchaus sinnvoll sein, sektor- bzw. branchenbezogen Sondervereinbarungen zur Öffnung der Märkte anzustreben. Dies ist erfolgreich bereits 1996 im sogenannten „Information Technology Agreement“ erfolgt, mit dem Zölle auf Produkte der Informationstechnologie von den wichtigsten Herstellerländern ganz aufgehoben wurden.

Voraussetzung für neue Liberalisierungsschritte ist natürlich, daß die Umsetzung der bisherigen GATT-Verpflichtungen gewährleistet sein muß.

Neue Themen müssen in das multilaterale Handelssystem integriert werden. So ist zu klären, wie in der WTO international verbindliche Wettbewerbsregeln verankert werden. Auch für Investitionen sollte ein international verbindliches Regelwerk entwickelt werden.

Die Forderung der Entwicklungsländer nach Marktzugang ist nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern auch politisch zwingend. Ohne die Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft werden die Potentiale internationaler Arbeitsteilung nicht ausgeschöpft. Der Verhandlungsgegenstand kann von Zollpräferenzen für Produkte aus Entwicklungsländern bis hin zur technischen Hilfe bei der Umsetzung der GATT-/WTO-Verpflichtungen reichen.

Kritisch ist allerdings die Forderung, mit den Instrumenten der WTO Umweltstandards durchzusetzen. Sofern es Schnittstellen zwischen „Handel“ und „Umwelt“ gibt, müssen diese natürlich in der WTO entschieden werden. Hierzu gehören z.B. die Vereinbarkeit internationaler Umweltabkommen mit WTO-Abkommen oder die Vereinbarkeit von Produktkennzeichnungen mit dem Technical Barriers to Trade Code (TBT). Es kann aber

nicht Aufgabe der WTO sein, Umweltstandards zu definieren und mit Handelssanktionen umweltpolitische Ziele durchzusetzen.

### **Sozialstandards und Agrarprotektionismus**

Ebenso kann es nicht Aufgabe der WTO sein, Sozialstandards zu definieren und durchzusetzen. Es ist unbestritten, daß die sozialen Bedingungen in vielen Ländern einer Verbesserung bedürfen. Es gibt Kinder- und Sklavenarbeit, Einschränkung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit. Aber diese Mißstände haben nichts mit Handel zu tun. Im Gegenteil: Handel und wirtschaftliche Entwicklung bieten die einzige Chance, an diesen Verhältnissen etwas zu ändern. Hier muß man die Zuständigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ernstnehmen und politisch auf die Umsetzung der ILO-Sozialcharta dringen. Solange gerade Industrieländer wie die USA die Schwäche der ILO bei der Durchsetzung der Sozialcharta beklagen und selbst die entsprechenden ILO-Vereinbarungen nicht ratifizieren und damit die ILO schwach halten – solange wird die Forderung nach Sozialstandards in der WTO zu Recht den Ruch eines

neuen Protektionismus der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern haben.

Dreh- und Angelpunkt einer neuen WTO-Runde wird aber erneut ein Stolperstein der Vergangenheit sein: der Abbau des Agrarprotektionismus und die ausstehende Reform der europäischen Agrarpolitik. Es muß beunruhigen, daß die USA und die in der CAIRNS-Gruppe zusammengeschlossenen Agrarerzeugerstaaten eine harte Gangart gegen die EU angekündigt haben. Die EU muß in den nächsten Jahren bei der Reform der Agrarpolitik erhebliche Fortschritte machen, wenn es nicht zu einer Stagnation bei der Liberalisierung des Welthandels kommen soll. Es wäre fatal, wenn die Industrie – wie in der GATT-Uruguay-Runde – zur „Geisel“ der Agrarinteressen wird. Der BDI hat sich deshalb sehr deutlich für eine Reform der europäischen Agrarpolitik ausgesprochen. Mit Blick auf die WTO-Runde ist eines klar: die Entscheidungen über die Agrarpolitik tangieren die gesamte Volkswirtschaft – sie dürfen deshalb nicht den europäischen Agrarministern und den Agrarlobbys überlassen bleiben.

Wilhelm Adamy

## Für eine neue Strategie von Handel und Entwicklung – Zur Agenda der dritten WTO-Konferenz

Die dritte Ministerkonferenz der WTO steht unmittelbar bevor. Mit ihr wird eine neue multilaterale Runde eingeleitet, die den Prozeß der weltweiten wirtschaftlichen Integration nochmals vertiefen wird.

Die Akzeptanz dieser neuen Welthandelsrunde wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit Bestimmungen zugunsten der Ent-

wicklungsländer verstärkt, international anerkannte Grundrechte der Arbeitswelt sowie umweltbezogene Aspekte in die WTO-Arbeit einbezogen werden.

### **Kernarbeitsnormen und Handel**

Alle wichtigen Akteure des internationalen Wirtschaftsgeschehens haben zwischenzeitlich eingese-

hen, daß sie das Thema Soziales im Globalisierungsprozeß zumindest verbal besetzen müssen. So haben sich die Mitgliedstaaten der WTO auf der Ministerkonferenz in Singapur Ende 1996 verpflichtet, die internationalen Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zu achten. Zugleich betonten sie, daß die WTO