

Koopmann, Georg

**Article — Digitized Version**

## Die neue WTO-Runde - was sollte auf die Agenda? Konzentration auf Kernkompetenzen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Koopmann, Georg (1999) : Die neue WTO-Runde - was sollte auf die Agenda? Konzentration auf Kernkompetenzen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 11, pp. 643-645

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40470>

**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 neue WTO-Runde – Was sollte auf die Agenda?

*Anfang nächsten Jahres wird eine neue umfassende Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des Welthandels gestartet. Die Entscheidung über Umfang und Ziel der neuen WTO-Runde wird im kommenden Monat auf der Ministerkonferenz in Seattle fallen. Was sollte auf die Agenda?*

Georg Koopmann

## Konzentration auf Kernkompetenzen

Die bevorstehende neunte Welthandelsrunde – und erste große WTO-Runde – steht unvermeidlich im Zeichen der Globalisierung. Im Verein mit der Informations- und Kommunikationstechnik und unternehmensintrinsic Faktoren haben die vorangegangenen multilateralen GATT-Runden (und einseitige Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen der Länder) die Globalisierung der Unternehmen und Märkte kräftig vorangetrieben, den Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern intensiviert sowie Fusionen und Übernahmen in bisher ungekanntem Ausmaß stimuliert. Der Transaktionswert der grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen belief sich 1998 auf annähernd 550 Mrd. \$ und entsprach damit mehr als einem Zehntel der weltweiten Warenexporte<sup>1</sup>.

Diese Entwicklungen haben auch die nationale Wirtschaftspolitik dem Druck des Wettbewerbs ausgesetzt. Immer häufiger muß sich die nationale Wirtschaftspolitik mit Wirkungen ökonomischer und politischer Aktivitäten auseinandersetzen, die im eigenen Ho-

heitsgebiet eintreten, obgleich sie auf fremdem Territorium verursacht sind. Eine neue Welthandelsrunde müßte deshalb nicht nur den Abbau der Handelsschranken im Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor fortsetzen, sondern auch die wirtschaftlichen und politischen Folgen ihrer Vorgängerinnen aufarbeiten. Es müßten Regeln für den Wettbewerb der Staaten geschaffen werden, die strategisches Verhalten der Regierungen eingrenzen, und es müßte verhindert werden, daß private Wettbewerbsbeschränkungen die Effizienz der Märkte beeinträchtigen und den Abbau staatlicher Handelsschranken wieder zunichte machen.

### Umfang der Agenda

Die „Jahrtausend-Runde“ wird in einem relativ kurzen Abstand auf die Uruguay-Runde folgen. Anders als bei früheren Runden war die Interimsperiode dieses Mal keine handelspolitische Flautezeit. Dies belegen die erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen in der Telekommunikation und bei den Finanzdienstleistungen sowie die vereinbarten Zollsenkungen bei Produkten der Informationstechnologie. Verhandlungen über weitergehende Verbesserungen des Marktzuganges im Agrar- und

Dienstleistungssektor sind in die entsprechenden Abkommen der Uruguay-Runde „eingebaut“. Für die Aushandlung zusätzlicher Liberalisierungen spricht auch die aktuelle Entwicklung in der „leading economy“: eine laufende Welthandelsrunde wäre am ehesten geeignet, die bei einem auf 300 Mrd. \$ anschwellenden Handelsdefizit wieder erstarkten protektionistischen Kräfte in den USA einzudämmen.

Eine neue Runde – darin sind sich alle einig – soll nicht länger als drei Jahre dauern. Strittig ist jedoch, worüber und mit welchem Ziel in dieser Zeit verhandelt werden soll. Einigen Ländern würde bereits die „eingebaute Agenda“ genügen, andere wollen ein breitgefächertes Programm. Eine „breite“ Runde böte den Teilnehmern mehr „Ausgleichsmasse“ und wäre insoweit ergiebiger, doch bestünde die Gefahr der Überfrachtung. Die WTO sollte sich vielmehr – ähnlich wie die Unternehmen im Globalisierungsprozeß – auf ihre „Kernkompetenzen“ konzentrieren. Außer Marktzugangsverbesserungen zählt hierzu auch die wirtschaftspolitische Regelbindung. Hingegen wäre eine Ausweitung der WTO-Kompetenzen auf den Umweltschutz und die Durchsetzung sozialer Normen fragwür-

<sup>1</sup> Vgl. UNCTAD: World Investment Report 1999, New York, Genf 1999, S. 94; WTO Press Release vom 16. 4. 1999, S. 5.

dig. Auf diesen Feldern sollte die WTO besser anderen internationalen Organisationen – der Internationalen Arbeitsorganisation oder einer Weltumweltorganisation – den Vortritt überlassen und eventuelle Sanktionen handelspolitischer Art gegen interne Einsprüche immunisieren.

### Abbau von Zöllen

Eine unbestrittene Kernkompetenz der WTO ist der Zollabbau. Trotz großer Fortschritte in der Vergangenheit stehen Zollsenkungen auch in Zukunft auf der Tagesordnung. Mit der (teilweise „schmutzigen“, weil überhöhten) Tarifizierung der Agrarhandelschranken hat die Uruguay-Runde in diesem Sektor zollpolitischen Handlungsbedarf vorprogrammiert und zugleich einen entscheidenden Schritt zur Integration der Landwirtschaft in die multilaterale Handelsordnung getan. Die weitere Senkung der Agrarzölle könnte einer nichtlinearen Formel folgen, ähnlich der in der Tokio-Runde auf Industriezölle angewandten Schweizer Formel, bei der die höheren Zollsätze stärker als die niedrigeren reduziert würden<sup>2</sup>.

Ein schwierigeres Thema sind die Exportsubventionen für Agrarprodukte. Hier hat die Europäische Union nahezu ein „Monopol“ inne, das andere Länder beseitigen wollen. Dies hätte gravierende Folgen für die gesamte EU-Agrarpolitik, da sich das in der Agenda 2000 beschlossene Niveau der Interventionspreise nicht mehr aufrechterhalten ließe und auch das System der Ausgleichszahlungen neu (produktionsneutral) gestaltet werden müßte. Der Konflikt zwischen „Multifunktionalität“ der Landwirtschaft und „Normalität“ des Agrarhandels würde verschärft.

Bei Industriegütern liegen zahlreiche Zölle in Industrieländern inzwischen so niedrig, daß sie eher ein lästiges administratives Handelshindernis darstellen. Politischer Widerstand gegen eine vollständige Beseitigung dieser „Störzölle“ („nuisance tariffs“) müßte relativ leicht überwindbar sein. Ähnliches gilt für den Ausbau des Informationstechnologieabkommens (ITA I) um weitere zollfreie Produkte, insbesondere Erzeugnisse der Verbraucherelektronik (ITA II). Auch spezifische nichttarifäre Verzerrungen des Handels mit Technologieprodukten könnten durch das Abkommen eliminiert werden: Diese Form der regelorientierten Marktöffnung auf multilateraler Basis ist der ergebnisorientierten bilateralen Methode des „managed trade“ – exemplifiziert im US-japanischen Halbleiterabkommen – eindeutig vorzuziehen.

Ein zollpolitischer Schönheitsfehler, der Unsicherheit bei Exporteuren verursacht, ist das noch relativ hohe Ausmaß der Zollbindungen in Entwicklungsländern. Die Industriegüterzölle in diesen Län-

dern sollten auf dem Niveau der tatsächlich angewandten Zollsätze konsolidiert und weiter gesenkt werden, wobei auch ein „Konzessionen-Austausch“ mit Agrarzöllen der Industrieländer in Frage käme.

### Liberalisierung des Dienstleistungssektors

Ein zentrales Thema der neuen Runde wird die Liberalisierung des Dienstleistungssektors sein. Mit 1,3 Billionen \$ entsprach der internationale Dienstleistungshandel 1998 einem Viertel des Warenhandels. Nicht minder bedeutend sind die dienstleistungsbezogenen internationalen Faktorwanderungen (einschließlich der Direktinvestitionen). Beide Formen des Dienstleistungsaustausches könnten durch einen Abbau (faktisch oder rechtlich) diskriminierender innerstaatlicher Regelungen (im Unterschied zu Zöllen und anderen die Handelsströme direkt beeinflussenden Maßnahmen) erheblich höheres Gewicht erlangen.

In der Uruguay-Runde wurde ein in mancher Hinsicht vorbildlicher Ordnungsrahmen für die Dienstleistungsliberalisierung geschaffen, der mit konkreten Marktzugangsverbesserungen ausgefüllt werden muß. Darüber hinaus müssen Regeln für Subventionen, handelspolitische Schutzmaßnahmen und das öffentliche Auftragswesen entwickelt werden, die für alle Dienstleistungsbranchen in gleichem Maße gelten. Über die Liberalisierung wurde bisher für einzelne Branchen gesondert verhandelt („Positiv-Liste“), wobei innerhalb der Branchen einzelne Regulierungen von der Liberalisierung ausgenommen werden konnten („Negativ-Liste“). Besser wäre ein branchenübergreifendes Verfahren, weil dies den „Markt für Liberalisierung“ erweitern und den Einfluß schutzsuchender Interessengruppen reduzieren würde.

Da von der Liberalisierung der Dienstleistungen auch die Direkt-

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Georg Koopmann, 54, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

*Dr. Peter Biesenbach, 44, ist Referent für Handelspolitik und europäische Außenwirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. in Berlin.*

*Dr. Wilhelm Adamy, 49, ist Abteilungsleiter für Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Berlin.*

<sup>2</sup> Vgl. Rolf Langhammer: The WTO and the Millennium Round: Between Standstill and Leapfrog, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 352, August 1999, S. 16.

investitionen in diesem Sektor erfaßt sind, stellt sich die Frage, ob nicht auch im Industriesektor – oder generell – ein WTO-Regime für Direktinvestitionen erforderlich wäre, nachdem in der OECD die Verhandlungen über ein Multilateral Agreement on Investment (MAI) fehlgeschlagen sind. Der Einstieg könnte das WTO-Abkommen über Trade-Related Investment Measures (TRIMs) im Warenhandel sein. Es ist in seiner jetzigen Form im wesentlichen auf Local-content- und Handelsausgleichsvorschriften für Investoren beschränkt, die zu beseitigen sind und nicht neu eingeführt werden dürfen. Für die Zukunft wird jedoch eine Erweiterung des Abkommens auf Bestimmungen zur (allgemeinen) Investitionspolitik und zur Wettbewerbspolitik in Aussicht gestellt.

#### **Verhinderung überschießender Investitionsfördermaßnahmen**

Ein „GATT for Investment“ unter dem Dach der WTO müßte vor allem den „Wettlauf der Investitionsanreize“ eindämmen. Die Entwicklung der Investitionspolitik in den 90er Jahren zeigt, daß immer mehr Länder ihr Investitionsregime zugunsten der Investoren geändert haben. Bei 136 der insgesamt 145 Änderungen, die im Jahre 1998 in 60 Ländern vorgenommen wurden, werden Direktinvestitionen bessergestellt<sup>3</sup>. In die gleiche Richtung zielen bilaterale Investitionsabkommen, deren Anzahl in den 90er Jahren von 400 (Anfang 1990) auf über 1720 (Ende 1998) gewachsen ist. Hinzu kommt die Investitionsliberalisierung in regionalen Integrationsräumen (wie z.B. im NAFTA-Raum). Restriktive Investitionsbestimmungen werden außerdem durch die Handelsliberalisierung ausgehöhlt.

Für den Abbau der Investitionsschranken erscheint ein multilaterales Investitionsregime daher fast überflüssig. Eine nützliche Funktion könnte es eher bei der Ver-

hinderung „überschießender“ Fördermaßnahmen steuerlicher, finanzieller und sonstiger Art erfüllen, die den Gastgeberländern schaden. Es dürfte jedoch sehr schwierig sein, hierüber zwischen den Handelspartnern einen über die allgemeine Subventionsregelung der WTO hinausgehenden Konsens herzustellen, zumal die ökonomischen Begründungen für Standortsubventionen (Externalitäten, unvollkommene Märkte) keine eindeutigen Maßstäbe liefern.

Die Beseitigung von Investitionshindernissen – und die Zunahme der den Investoren gewährten Vergünstigungen – geht in zahlreichen Ländern mit einer Reaktivierung wettbewerbspolitischer Instrumente bzw. einer Institutionalisierung der Wettbewerbspolitik überhaupt einher. Nationale Wettbewerbspolitik – und Importliberalisierung – kann dabei auch die Bedingungen für Dumpingstrategien der Unternehmen verändern, indem Arbitragemöglichkeiten geschaffen werden, die Marktsegmentierungen überwinden<sup>4</sup>. Dennoch hat die Anzahl der Antidumpingverfahren weiter kräftig zugenommen. Außer den traditionellen Nutzern des Antidumpinginstrumentes (USA, EU, Kanada, Australien) machen immer häufiger auch Entwicklungsländer von Antidumpingmaßnahmen Gebrauch. Die Universalisierung der Antidumpingregelung, die früher auf relativ wenige Länder beschränkt war, hatte daher auch eine Universalisierung ihrer Anwendung zur Folge.

#### **Schaffung einer multilateralen Wettbewerbsordnung**

Während Antidumpingmaßnahmen die heimische Industrie schützen sollen, ist es Ziel der Wettbewerbspolitik, die Effizienz der inländischen Märkte zu gewährleisten. Die Effizienz kann auch durch Wettbewerbsbeschränkungen, de-

ren Ursprung im Ausland liegt, und durch wettbewerbspolitische Maßnahmen ausländischer Behörden beeinträchtigt werden. Das Potential derartiger wirtschaftlicher und politischer Externalitäten nimmt mit der Internationalisierung des Wettbewerbs und der Verbreitung nationaler Wettbewerbspolitik zu. Hiermit verbundene Konflikte zwischen den Handelspartnern haben ihre eigentliche Ursache in der Ausrichtung der Wettbewerbspolitik am nationalen Interesse bzw. ihrer Beschränkung auf den inländischen Markt. Das „klassische“ Beispiel ist die Freistellung der Exportkartelle vom Kartellverbot. Auch das Instrument der Fusionskontrolle könnte zu Lasten anderer Länder eingesetzt werden. Eine multilaterale Wettbewerbsordnung müßte daher in erster Linie die Diskriminierung ausländischer Märkte in der nationalen Wettbewerbspolitik beenden.

Für nationale Kartellbehörden – und Gesetzgeber – ist der Anreiz gering, Wirkungen der vom eigenen Territorium ausgehenden Wettbewerbsbeschränkungen in anderen Ländern und damit die weltwirtschaftliche Allokation der Ressourcen bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Die Bundesrepublik Deutschland liefert hierfür ein Beispiel: In der jüngsten Kartellnovelle wurde das bestehende explizite Exportkartellprivileg zwar aufgehoben, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist jedoch weiterhin nur auf Wettbewerbsbeschränkungen anzuwenden, die sich in Deutschland auswirken (§ 130, Abs. 2 GWB), und damit nicht auf (reine) Exportkartelle. Diese fallen nunmehr unter die neugeschaffene allgemeine Ausnahmeklausel des Gesetzes (§ 7 GWB).

#### **Wettbewerb der Wettbewerbspolitiken**

Die Initiative zum Abbau der Diskriminierung zwischen Inlands-

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 Borrman, 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 sogleich 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