

Hefeker, Carsten; Koopmann, Georg

Article — Published Version

WTO und Internationale Handelsarchitektur

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hefeker, Carsten; Koopmann, Georg (2003) : WTO und Internationale Handelsarchitektur, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 6, pp. 402-406

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/42111>

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.

Carsten Hefeker, Georg Koopmann

WTO und Internationale Handelsarchitektur

Im September tagt die WTO-Ministerkonferenz in Cancún, viele Probleme der internationalen Handelsordnung sind allerdings noch ungelöst. Wie sieht es mit der weiteren Liberalisierung aus? Wie hat sich der Gebrauch von Schutzinstrumenten entwickelt? Gibt es Anzeichen für eine Regionalisierung des internationalen Handels? Welche Rolle sollte die WTO zukünftig einnehmen?

Das Vorgehen der Bush-Administration weckt vielerorts Angst vor einem neuen Unilateralismus bzw. verstärkten Bilateralismus in den internationalen Beziehungen, der auch die handelspolitische Kooperation in der WTO beeinträchtigen und somit den Multilateralismus in der Handelspolitik untergraben könnte. Tatsächlich herrscht in der laufenden multilateralen Handelsrunde, die weitere Liberalisierungsschritte im Welthandel durchsetzen soll, weitgehend Stillstand, nachdem alle wichtigen, im November 2001 in Doha gesetzten Etappenziele verfehlt wurden:

- Verabschiedung „klarer Entscheidungsempfehlungen“ für die Sonderbehandlung („Special and Differential Treatment“) von Entwicklungsländern (Dezember 2002);
- Ermöglichung des Zugangs zu preiswerter Medizin gegen Aids, Tuberkulose, Malaria und andere Epidemien für Entwicklungsländer ohne eigene Pharmaindustrie (Dezember 2002);
- Einigung auf Eckpunkte für den Zoll- und Subventionsabbau im Agrarsektor (März 2003),
- Vorlage von Angebotslisten zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte, einschließlich Einreiseerleichterungen zur Erbringung von Dienstleistungen (März 2003);
- Verständigung über den Zollabbau bei Industrieprodukten (Mai 2003).

Da all diese Ziele gescheitert sind, muss man schlussfolgern, dass die in Doha verabredete sachliche Verknüpfung zwischen Verhandlungsdossiers offenbar weniger den Gleichschritt der Verhandlungen

gefördert, als vielmehr zur gegenseitigen Blockade geführt hat. Diese wurde auch auf dem G-8-Gipfel in Evian nicht aufgelöst. Der dort verabschiedete Aktionsplan zur Doha-Runde bewegt bei den Verhandlungspositionen nichts, sondern setzt darauf, dass „Cancún“, die im September in dem mexikanischen Badeort stattfindende WTO-Ministerkonferenz, es schon richten werde, und pocht im Übrigen auf den rechtzeitigen Abschluss der Doha-Runde zum 1. Januar 2005.

Gelingt auch dies nicht, wofür im Moment einiges spricht, stellt sich die Frage, ob die WTO damit nach weniger als zehn Jahren ihrer Existenz schon dem Ende nahe ist. Eine fehlgeschlagene Handelsrunde ohne konkrete Ergebnisse kann de facto durchaus als das Ende der WTO gewertet werden, die dann zwar als formale Institution erhalten bliebe, aber nur wenig zum internationalen Handel beitragen könnte. Wir wollen in diesem Aufsatz der Frage nachgehen, welche Entwicklungstendenzen in der WTO als besonders bedrohlich anzusehen sind bzw. worauf die Probleme der internationalen Handelsordnung zurückzuführen sind. Aus unserer Diagnose leiten sich auch Empfehlungen ab, wie die WTO umgestaltet werden sollte, um den zukünftigen Herausforderungen zu begegnen.

Schutzinstrumente zunehmend genutzt

Das internationale Handelssystem war immer durch Spannungen gekennzeichnet; echten Multilateralismus hat es kaum je gegeben, vielmehr überwog von Anfang an der Gedanke, dass Handelsintegration nur sinnvoll sein würde, wenn das eigene Land mindestens ebenso viel wie die anderen Länder profitieren könnte. Dieser merkantilistische Gedanke prägte auch die internationalen Organisationen im Bereich des Handels. Ursache hierfür ist der mit dem Regelungsanspruch internationaler Regime kollidierende Souveränitätsanspruch des Nationalstaates. Zur Milderung der Spannungen und zum Schutz vor (kurzfristig) ne-

Dr. Carsten Hefeker, 39, ist Leiter der Abteilung „Weltwirtschaft“ im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA); Georg Koopmann, 57, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in dieser Abteilung.

gativen Effekten des Freihandels wurden „Sicherheitsventile“ (Schutzklauseln, Vorschriften über „unfairen“ Handel, Präferenzklauseln und Regionalausnahmen, Ausnahmeregelungen für „sensible“ Sektoren wie die Landwirtschaft und die Textilindustrie, Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer, etc.) in das System eingebaut. Diese Regelungen sollen die Handelsintegration in den Teilnehmerländern politisch akzeptabel machen, erzeugen indes ihrerseits neue Konflikte im multilateralen Handelssystem.

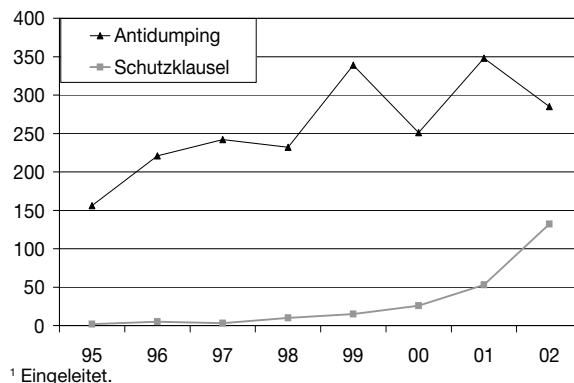
Von den Ausweichmöglichkeiten wurde – und wird zunehmend – häufig Gebrauch gemacht, wie die Abbildung zeigt. So hat allein in den letzten sieben Jahren die Zahl der eingeleiteten Antidumpingverfahren sowie die Inanspruchnahme von Schutzklauseln drastisch zugenommen. Das Schutzinstrument der ersten Wahl waren lange Zeit Antidumpingmaßnahmen. Diese konnten zur Kompensation für ausgehandelte allgemeine Zollsenkungen gezielt gegen einzelne Handelspartner eingesetzt werden und sind oftmals an die Stelle traditioneller (eher nichtdiskriminierender) Protektionsinstrumente (Schutzklauselmaßnahmen) und freiwilliger Exportbeschränkungsabkommen (Voluntary Export Restraints/VER) getreten, nachdem VER in der Uruguay-Runde des GATT verboten worden waren. Seit einiger Zeit wird auch wieder deutlich vermehrt auf Schutzklauseln (Escape Clauses) zurückgegriffen, während das Antidumpinginstrument trotz stärkerer Schwankungen kaum an Attraktivität eingebüßt hat. Diese verstärkte Inanspruchnahme von Sicherheitsventilen und Schutzmaßnahmen hat zu vermehrten Konflikten zwischen den Vertragsparteien geführt.

Eingriff in die Domäne der Nationalstaaten

Die Spannungen im internationalen Handelssystem haben dabei vor allem aus drei Gründen deutlich zugenommen.

Erstens greifen multilaterale Regeln und Verpflichtungen immer stärker in bisherige wirtschaftspolitische Domänen der Nationalstaaten ein. Die Politik im Rahmen des (alten) GATT war durch innenpolitische Abstinenz (d.h. Wahrung der wirtschaftspolitischen Souveränität seiner Vertragsparteien) und institutionelle Aufgabentrennung auf internationaler Ebene gekennzeichnet: das GATT war für die Handelspolitik, die Weltorganisation für Geistige Eigentumsrechte für die Patentpolitik, die Internationale Arbeitsorganisation für die Sozialpolitik zuständig, und die Umweltpolitik war verschiedenen internationalen Umweltabkommen zugeordnet. Beide Ansätze werden in der neuen handelspolitischen Agenda mit ihren „Handel und...“-The-

Antidumpingverfahren¹ und Schutzklauselmaßnahmen 1995-2002



Quelle: Global Trade Protection Report, London 2003.

men (Handel und Umwelt, Handel und Wettbewerb, Handel und Investitionen) in Frage gestellt. Damit werden zwei Widersprüche deutlich:

- „Positive“ Regulierung, bei der den Regierungen „vorgeschrieben“ wird, was sie tun sollen (z.B. den Schutz geistiger Eigentumsrechte zu gewährleisten), ist gegenüber „negativer“ Regulierung (z.B. die Verhängung von Zöllen oder Importquoten zu unterlassen) in den Vordergrund gerückt. Dahinter steckt die Vorstellung, dass in zunehmendem Maße negative politische Externalitäten über die nationalen Grenzen hinaus entstehen – u.a. als Folge der negativen Regulierung –, die durch Politikangleichung (z.B. via Festsetzung internationaler Mindeststandards) unterbunden werden sollten. Dies widerspricht allerdings der Grundidee des internationalen Handels, denn die Gewinne, die ein Land aus dem internationalen Handel zieht, sind in aller Regel unabhängig vom Verhalten anderer Länder; entscheidend sind allein die Unterschiede in den relativen Preisen bzw. Opportunitätskosten. Eine weitgehende Angleichung von Regulierung riskiert die Abschaffung komparativer Vorteile und damit die Aufgabe der Gewinne aus Freihandel.
- Handelspolitik wird verstärkt für eher handelsfremde Ziele instrumentalisiert. Die WTO wird mit Aufgaben beauftragt, die außerhalb ihres eigentlichen Mandats liegen. Dieses besteht darin, den internationalen Handel zu liberalisieren – durch Abbau tarifärer, nicht-tarifärer und „inländischer“ Handelsschranken („behind-the-border measures“) – und die Handelspolitik der einzelnen Länder zu disziplinieren, zu überwachen und im Streitfall Recht zu sprechen, damit anderen Ländern und dem betreffenden Land selbst keine wirtschaftlichen Nachteile erwachsen. Mit dem Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte

(TRIPs-Abkommen), das neben dem GATT (1994) und dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) den dritten Pfeiler des WTO-Gebäudes bildet, wurde jedoch ein Einfallstor für handelspolitisch weniger relevante Regelungen unterschiedlicher Provenienz geschaffen. Dabei wird das im überkommenen internationalen Handelssystem dominante Allokationsziel (Verminderung der Ineffizienz in der weltweiten Ressourcennutzung) mit Verteilungsaspekten vermengt. Eine Erweiterung des Zielkatalogs der WTO, bei unverändertem handelspolitischen Instrumentarium, muss aber zur Verwässerung der einzelnen Ziele führen und die Glaubwürdigkeit und Qualität der Institution in Zweifel ziehen.

Ausbreitung von Regionalismus

Zweitens breiten sich zunehmend präferentielle Handelsabkommen zwischen einzelnen WTO-Mitgliedern und Mitgliederblöcken aus. Seit Gründung der WTO (1995), wenngleich kaum hierdurch verursacht, hat die Anzahl präferentieller, dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz der Organisation widersprechender Handelsabkommen innerhalb der WTO-Gemeinschaft sprunghaft zugenommen, wie Tabelle 1 demonstriert. Während präferentielle Handelsabkommen früher im Wesentlichen ein regionales und europäisches Phänomen waren, sind inzwischen nahezu alle WTO-Mitglieder an mindestens einem Präferentiellen Handelsabkommen, und oftmals an mehreren zugleich, beteiligt, und immer häufiger werden sie zwischen Ländern und Länderblöcken aus verschiedenen Weltregionen geschlossen.

Insgesamt sind zur Zeit annähernd 200 bei der WTO registrierte Präferentielle Handelsabkommen gültig, von denen etwa zwei Drittel erst seit 1995 in Kraft getreten sind. Die weitaus häufigste und dynamischste Form der Präferentiellen Handelsabkommen sind Freihandelszonen, bei denen im Unterschied zu Zollunionen die Partnerländer in der Handelspolitik gegenüber Drittländern autonom bleiben. Außer Präferentielle Handelsabkommen im Warenssektor, die unter GATT-Artikel 24 fallen, haben Präferentielle Handelsabkommen bei Dienstleistungen (GATS-Artikel 5) inzwischen erhebliches Gewicht erlangt.

Daneben ist die Anzahl handelspolitischer Präferenzregelungen zwischen Entwicklungsländern kontinuierlich angestiegen, zumal es Entwicklungsländern gemäß einer Ausnahmeregelung aus dem Jahre 1979 (Enabling Clause) erlaubt ist, Integrationsformen mit geringerem internen Liberalisierungsgrad zu realisieren als bei Freihandelszonen und Zollunionen mindestens vorgeschrieben ist. Gleichzeitig enthal-

**Tabelle 1
Präferentielle Handelsabkommen
in multilateralen Handelsregimen 1958-2003**

| | GATT (Artikel 24) | | GATS | Enabling Clause |
|-----------|-------------------|-----------------|-------------|------------------------|
| | Zollunion | Freihandelszone | (Artikel 5) | für Entwicklungsländer |
| 1958-1969 | 2 (1) | 1 | 1 (1) | 1 |
| 1970-1979 | 4 (3) | 10 (8) | 0 (0) | 2 |
| 1980-1989 | 2 (2) | 2 (0) | 1 (0) | 4 |
| 1990-1994 | 2 (1) | 22 (6) | 4 (3) | 5 |
| 1995-2003 | 3 (2) | 91 (14) | 20 (10) | 7 |
| Insgesamt | 13 (9) | 126 (28) | 26 (14) | 19 |

Anzahl der Präferentiellen Handelsabkommen in Kraft am 5.5.2003, zugeordnet nach Datum des Inkrafttretens. Anzahl der Präferentiellen Handelsabkommen mit EU-Beteiligung in Klammern.

Quelle: WTO; eigene Berechnung.

ten Präferentielle Handelsabkommen, auch zwischen Entwicklungsländern, vermehrt Elemente „tiefer Integration“, die über den Abbau der Handelsschranken hinausgehen und zur Angleichung oder gegenseitigen Anerkennung handelsrelevanter Regelungen führen. Das ist z.B. in der Wettbewerbspolitik, in der Politik gegenüber ausländischen Direktinvestitionen, bei Produkt- und Prozessstandards oder Umwelt- und Sozialnormen der Fall.

Die WTO steht diesem „neuen Regionalismus“ offenbar hilflos gegenüber. Eigentlich sollten Präferentielle Handelsabkommen lediglich eine Ausnahme im internationalen Handelssystem darstellen, stattdessen aber werden sie eher zur Regel denn zur Ausnahme. Die Vielzahl der Präferentiellen Handelsabkommen, die sich häufig gegenseitig überlappen und jeweils ihre eigenen - miteinander nicht kompatiblen - Ursprungsregeln haben, kann die ökonomischen Anreize im internationalen Handel erheblich verzerren, hohe Transaktionskosten verursachen, knappes Verhandlungskapital binden und politische Interessen fördern, die sich einer Liberalisierung des Handels mit Außenstern widersetzen und internen Anpassungsdruck zu „exportieren“ suchen.

Von Präferentiellen Handelsabkommen können allerdings auch starke positive Externalitäten ausgehen. Einige Elemente der neuen „Generation“ dieser Abkommen, wie z.B. Erleichterungen beim elektronischen Handel, Steuersenkungen, Abbau von

Kapitalverkehrskontrollen oder Verbesserungen bei der Abwicklung von Handelsgeschäften („trade facilitation“), wirken sich häufig gleichermaßen positiv für Partner- und Drittländer aus. In Entwicklungsländern können sie zudem helfen, handelspolitische Reformen zu „verankern“ und damit glaubwürdig zu machen.

Die WTO wird weiter unterminiert durch die Tatsache, dass sie, anders als vorgesehen, kaum Einfluss auf Präferentielle Handelsabkommen hat. Die Prüfung dieser Handelsabkommen auf ihre Vereinbarkeit mit den Statuten der WTO hat bislang nur in seltenen Fällen zu einem eindeutigen Ergebnis geführt. Es fehlen klare Kriterien für die Prüfung präferentieller Handelsabkommen, die insbesondere auch die Tendenz zu vertiefter Integration und zur Integration im Dienstleistungssektor und bei Faktorwanderungen berücksichtigen. Diese Schwebelage ist sicher auch damit zu erklären, dass die WTO-Mitglieder sich nicht gegenseitig ein „Geschäft“ verderben wollen, an dem alle offenbar ein starkes Interesse haben.

Allerdings sind Präferentielle Handelsabkommen mehrfach Gegenstand der multilateralen Streitschlichtung gewesen. Auf diese Weise wird das Vakuum, das durch die Unbestimmtheit der GATT/WTO-Regeln zu Präferenzhandelsabkommen entstanden ist, zum Teil wieder gefüllt. Zugleich wird dabei jedoch ein konstitutionelles Dilemma der WTO deutlich, das darin besteht, dass der neue Streitschlichtungsmechanismus die eigentlich regelgebenden und die Regelsetzung legitimierenden Instanzen in der WTO-Hierarchie zu überragen droht.

Schieflage in der Konstitution

Damit ist, drittens, mit dem Wechsel vom GATT zur WTO eine Schieflage in der Konstitution des internationalen Handelssystems entstanden. Die Stellung der Streitschlichtung im multilateralen Handelssystem ist durch den Übergang vom positiven zum negativen Konsensprinzip und die Einrichtung eines gerichtsähnlichen Instanzenzuges in der Tat außerordentlich gestärkt worden. Zur Panel-Instanz, die den Streitfall untersucht, ist eine Revisionsinstanz (Appellate Body) hinzugefügt worden, die auf Ersuchen der unterlegenen Partei das Ergebnis des Panel-Prozesses überprüft. Die Entscheidungen und Empfehlungen des Panel und gegebenenfalls die Urteile des Appellate Body sind gültig, wenn sie im WTO-Rat nicht einstimmig (und damit einschließlich der „Siegerstimme“) abgelehnt werden, während beim alten Verfahren unter dem GATT einhellige Zustimmung (einschließlich der „Verliererstimme“) erforderlich war und damit Vetoblockaden vorprogrammiert waren¹.

Tabelle 2
Streitschlichtung in der WTO 1995-2002

| | Gesamtzahl der Fälle | Streitparteien ¹ | | | | |
|-----------|----------------------|-----------------------------|---------|---------|---------------------------------|----------------------------|
| | | EU | USA | Japan | Entwicklungsländer ² | EU versus USA ³ |
| 1995 | 22 | 2 (7) | 5 (3) | 1 (4) | 9 (5) | 0 (1) |
| 1996 | 42 | 7 (5) | 15 (9) | 3 (4) | 15 (17) | 3 (2) |
| 1997 | 46 | 15 (4) | 17 (9) | 1 (3) | 8 (24) | 4 (1) |
| 1998 | 44 | 16 (9) | 10 (7) | 1 (1) | 10 (14) | 5 (2) |
| 1999 | 31 | 7 (3) | 9 (11) | 2 (0) | 8 (15) | 4 (2) |
| 2000 | 30 | 7 (1) | 8 (9) | 0 (0) | 14 (19) | 5 (0) |
| 2001 | 27 | 1 (4) | 1 (8) | 0 (0) | 23 (14) | 1 (1) |
| 2002 | 34 | 3 (6) | 1 (18) | 2 (1) | 18 (6) | 2 (0) |
| 1995-2002 | 276 | 58 (39) | 66 (74) | 10 (13) | 105 (114) | 24 (9) |

¹ Anzahl der Fälle mit aktiver (passiver) Beteiligung der jeweiligen Streitpartei(en). ² Inklusive Transformationsländer. ³ Von der EU (den USA) initiierte Fälle.

Quelle: WTO; eigene Berechnung.

Angesichts dieser Tatsache erfreut sich die WTO-Streitschlichtung großer Beliebtheit. Die Anzahl der initiierten Fälle² hat sich auf einem hohen Niveau (etwa 35 Fälle pro Jahr) eingependelt; für die ersten acht Jahre der WTO (1995-2002) werden insgesamt annähernd 300 Streitfälle verzeichnet (siehe Tabelle 2). Unter dem alten GATT-Regime (1948-1994) hatte es dagegen in 47 Jahren insgesamt nur 200 und somit jährlich weniger als 5 Fälle gegeben. Die führenden Handelsmächte, vor allem die EU und die USA, machen besonders intensiven Gebrauch von der Streitschlichtung, doch wird sie zunehmend auch von kleineren und weniger entwickelten Ländern zum Abbau von Marktzugangshindernissen in großen Ländern genutzt. Allerdings verfügen die „Kleinen“ häufig nicht über wirksame Sanktionspotentiale, um ihren für Recht erkannten Ansprüchen Nachdruck zu verleihen, wenn die „Großen“ den Panel-Empfehlungen keine Folge leisten.

Das negative Konsensprinzip in der Streitschlichtung bedeutet faktisch Mehrheitsentscheid, da im Panel und im Appellate Body die Mehrheit der Stimmen zählt. Außerhalb der Streitschlichtung entscheidet die WTO dagegen grundsätzlich im Konsens. Ange-

¹ Auch die Einrichtung eines Panel selbst konnte von interessierter Seite verhindert werden; dies ist heute nicht mehr möglich.

² Das sind alle Streitfälle, in denen es mindestens zu der in der WTO-„Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten“ vorgesehenen Aufforderung zu Konsultationen zwischen den Streitparteien gekommen ist, die der (allerdings längst nicht immer tatsächlich auch erfolgenden) Einrichtung eines Panel vorangehen müssen.

sichts der Vielzahl ihrer (inzwischen 146) Mitglieder wirft dieses Vorgehen zunehmend Probleme auf. Das Konsensprinzip verschafft zwar einerseits Legitimation und bedeutet de facto eine Vetomacht für die (wichtigen) Mitgliedsländer, lähmt aber andererseits klare Entscheidungen und begünstigt informelle Entscheidungsverfahren. Vor allem wird es immer schwieriger, interne Transparenz herzustellen und den „Ort der Verantwortung“ zu bestimmen. Tatsächlich haben sich in der WTO Entscheidungsabläufe herausgebildet, bei denen z.B. wirtschaftlich schwache Länder eher benachteiligt werden. Gleichzeitig findet eine „Rückbindung“ der multilateralen Akteure in die nationalen Parlamente kaum statt³. Von „durchgängiger Mitentscheidung“, wie in der EU, kann in der WTO keine Rede sein; die „Gewaltenteilung“ ist hier anscheinend weniger austariert als in konkurrierenden Handelsblöcken.

Die künftige Rolle der WTO

Mit dem Auseinanderfallen von grundlegender Idee der multilateralen Funktionsweise der WTO und der de facto zunehmenden Regionalisierung der Handelspolitik, der Verwischung der Verantwortlichkeiten für Entscheidungen in der WTO, und der mangelnden breiten Einbindung in das Entscheidungsverfahren riskiert die WTO, zunehmend marginalisiert zu werden. In dem Maße, wie für alle immer deutlicher sichtbar Anspruch und Realität im internationalen Handelsregime auseinanderfallen, stellt sich für die WTO die Aufgabe, ihre Rolle zu überdenken. Grundlage einer Revision der WTO-Rolle sollte dabei die Anerkennung der Tatsache sein, dass der internationale Handel aus verschiedenen Gründen zunehmend regional orientiert ist. Die „reine“ multilaterale Lehre, die schon zu Zeiten des GATT lediglich ein Mythos war, sollte aufgegeben werden⁴.

Mit Anerkennung dieser Tatsache wäre dann auch die Frage verbunden, welche Rolle die WTO in einer solchen regional und bilateral basierten Handelsordnung zu spielen hätte. Die WTO sollte sich auf die folgenden Aufgaben konzentrieren:

- Sie sollte sich darauf beschränken, den Ordnungsrahmen für Beziehungen zwischen den existierenden und zukünftigen Handelsblöcken zu bilden. Mit der Anerkennung, dass ein Gros des Handels eben nicht

multilateral ausgerichtet ist, sollte die Aufgabe darin bestehen sicherzustellen, dass es nicht zu Konflikten zwischen den Handelsblöcken, die in Handelskriegen enden, kommt. Die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Europa machen deutlich, dass eine solche Gefahr keineswegs unreal ist.

- Sie sollte außerdem sicherstellen, dass etwaige Länder, die bisher und zukünftig nicht Mitglied eines Handelsblocks sind, und die relativ schwachen Handelsblöcke nicht zwischen den Ansprüchen der großen Blöcke zerrieben werden. Ihr käme damit im Wesentlichen die Rolle des Anwalts der kleinen Länder und eines Schiedsrichters zu.
- Mit der Beschränkung auf die Rolle der Rahmgebung wäre auch die Aufgabe der zunehmenden positiven Regulierung, in die die WTO hineingeraten ist, verbunden. Die Ausdehnung der Aufgaben der WTO und die zunehmende Überfrachtung der handelspolitischen Agenda mit Fragen, die über das enge Feld des Handels hinausgehen, sollte aufgegeben werden. Eine Konzentration auf die Kernaufgaben würde zweifellos die Legitimation wie auch die Akzeptanz der WTO-Regelungen auch und besonders in weniger entwickelten Volkswirtschaften erhöhen.
- Die Einwirkung der WTO auf die Handelspolitik bzw. die handelsrelevante Politik in den Mitgliedsländern sollte sich vor allem auf eine erhöhte und verbesserte Transparenz der Handelspolitik und die Assistenz bei der Ermöglichung WTO-konformer Politik speziell in Entwicklungsländern konzentrieren. Die WTO würde einerseits eine Kontrollfunktion zur Bewertung der Handelspolitik übernehmen, so wie sie dies bislang schon tut, andererseits aber Expertise und Hilfestellung bereitstellen, die es den Regierungen ermöglichen sollte, gegenüber heimischen Interessengruppen die Vorteile einer liberalen Handelspolitik zu verdeutlichen und den (beschränkten) Freihandel damit politisch akzeptabel zu machen.

Diese Neufokussierung und Beschränkung der Aufgaben der WTO, die in der Rahmgebung für den internationalen und regionalen Handel besteht, sowie in der Vereinfachung und der Erhöhung der Transparenz der Regeln liegt, reflektiert eine weniger ambitionierte Rolle für die WTO als sie heute implizit gesehen wird. Stattdessen verfolgt die WTO heute einen Anspruch, der kaum realistisch umzusetzen ist. Gefordert ist daher eine Konzentration auf wenige Aufgaben, die unserer Meinung nach in der Standardgebung für die Handelspolitik und in der Rahmgebung für einen regional konzentrierten Welthandel liegen sollten.

³ Eine Ausnahme bilden hier die USA, wo der Kongreß eine deutliche Kontrollfunktion über die handelspolitischen Aktivitäten der Exekutive in der WTO ausübt.

⁴ Dies ist zwar nicht unbedingt normativ wünschbar, denn natürlich ist der multilaterale Freihandel nach wie vor erstrebenswert, zugleich aber ist er kaum politisch machbar. Wir schlagen nur eine Anerkennung der tatsächlichen Zustände vor.