

THOMAS A. ZIMMERMANN

**WTO-Kritik und Globalisierungsprotest:
Verkehrte Welt?**

Manuskript

23. Februar 2001

Thomas A. Zimmermann
Auf der Höhe 27
DE-78244 Gottmadingen

Tel.: +49-7731-72166
Fax: +49-7731-72880
E-Mail: thomas@zimmermann-thomas.de
Internet: <http://www.zimmermann-thomas.de>

WTO-Kritik und Globalisierungsprotest: Verkehrte Welt?

Thomas A. Zimmermann *

1. WTO-Kritik und Globalisierungsprotest
2. Die WTO-Ordnung im Überblick
3. Zur Notwendigkeit einer internationalen Handelsordnung
4. Ist die WTO-Kritik gerechtfertigt?
5. Die Perspektive der WTO-Kritiker: Verkehrte Welt?
6. Gestaltungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der WTO-Ordnung
7. Ausgewählte Quellen
8. Ausgewählte Internetadressen zu WTO-Fragen

1. WTO-Kritik und Globalisierungsprotest

Am 1.1.1995 trat nach langjährigen Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde das Abkommen über die Welthandelsorganisation (Agreement Establishing the World Trade Organization; WTO) in Kraft. Die 140 Mitgliedstaaten der WTO streben eine weitgehende Liberalisierung des Welthandels auf der Grundlage des Nichtdiskriminierungsprinzips an. Diese Liberalisierung findet, wie bereits zwischen 1947 und 1995 unter der Ägide des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), im Rahmen von Verhandlungen auf Gegenseitigkeit statt. Heute stellt die WTO-Ordnung ein Regelwerk für den Handel mit Gütern, Dienstleistungen und für handelsbezogene geistige Eigentumsrechte unter einem gemeinsamen institutionellen Dach bereit.

Im Dezember 1999 fand in Seattle die dritte Ministerkonferenz der WTO-Mitgliedstaaten statt. Diese Konferenz hätte ursprünglich Auftakt zu einer neuen Verhandlungsrunde mit dem ehrgeizigen Namen „Millennium Round“ werden sollen. Die Veranstaltung geriet jedoch zu einem Fiasko: Aufgrund der Uneinigkeit zwischen den ohnehin schlecht vorbereiteten Delegationen kam es in Seattle nicht zur geplanten Lancierung einer neuen Verhandlungsrunde. Die Verhandlungen gingen stattdessen nach drei Tagen ergebnislos zu Ende. Während gescheiterte internationale Verhandlungen an sich noch nichts Ungewöhnliches sind, liegt die Tragik im Ministertreffen von Seattle in den Massendemonstrationen am Rande der Konferenz: Einer bunten Schar aus mehreren tausend Demonstranten gelang es, die Konferenz zu stören. Mehr noch: Der massive Protest hat die noch junge Organisation in der Öffentlichkeit nachhaltig in Misskredit gebracht.

Zwischenzeitlich beugen sich auch die politisch Verantwortlichen dem Druck der Strasse: Die WTO wurde als Inbegriff der zunehmend gefürchteten Globalisierung binnen kürzester Zeit vom Lieblingskind der internationalen Diplomatie zum Sündenbock für nahezu alle aktuellen Probleme der Weltwirtschaft. Kaum eine Woche vergeht, ohne dass aus Brüssel, Washington oder Ottawa Forderungen nach Reformen der Organisation im Sinne der Strasse gestellt

* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) an der Universität St. Gallen (<http://www.zimmermann-thomas.de>). Ich möchte meinem Doktorvater, Prof. Dr. Heinz Hauser, ganz herzlich für seine Unterstützung danken.

werden. Kein auf Öffentlichkeit bedachter Politiker kann es sich derzeit leisten, die liberalen Grundsätze der WTO-Ordnung zu verteidigen oder einen neuen Liberalisierungsanlauf zu fordern – es sei denn, eine solche neue Runde könnte gleichzeitig genutzt werden, um über die Rückgängigmachung von bereits erfolgten Liberalisierungsschritten zu verhandeln. Wo immer heute hochrangige Treffen mit Bezug zur internationalen Wirtschaft stattfinden, werden diese von teilweise gewalttätigen Ausschreitungen von Globalisierungs- und Handelsgegnern begleitet: Genf, Seattle, Davos, Prag, wieder Davos: Die Serie reißt nicht ab.

Der Protest gegen die WTO ist eine (und wohl die wichtigste) Ausprägung einer allgemeineren Kritik an der Globalisierung. Im einzelnen sind die Kritikpunkte zwar so vielschichtig, wie die bunte Schar der Nichtregierungsorganisationen (Non Governmental Organizations; NGOs), die sich in dieser Disziplin üben und die für sich in Anspruch nehmen, die „Zivilgesellschaft“ zu repräsentieren. Gleichwohl lässt sich die Kritik der NGOs in folgenden Argumentationslinien zusammenfassen:

- Die WTO begünstigt die Zerstörung der Umwelt und den Raubbau an der Natur;
- Die WTO-Ordnung ist unsozial;
- Die WTO verhindert den wirtschaftlichen Fortschritt in Entwicklungsländern;
- Die WTO ist undemokratisch.

Diffuser als die Kritik fallen die daraus abgeleiteten Forderungen aus: Während sich die Einen auf konstruktive Verbesserungsvorschläge beschränken, fordern andere den völligen Verzicht auf eine Organisation, die mit ihren rigiden Handelsregeln den politischen Spielraum der Nationalstaaten nur unnötig einschränkt.

Dieser Beitrag möchte die Kritik an der Welthandelsorganisation aufgreifen. Entgegen dem Zeitgeist, wonach derzeit ein Umbau der WTO-Ordnung in Richtung von weniger Freihandel und in Richtung einer Beschneidung der Handelsfreiheit zugunsten der expliziten Berücksichtigung von Umwelt- oder Sozialzielen gefordert wird, tritt dieser Beitrag für eine Stärkung der multilateralen Handelsordnung und des Nichtdiskriminierungsprinzips ein. Es wird zu zeigen sein, dass sich die Demonstranten mit der WTO den falschen Prügelknaben ausgesucht haben, und dass sie – im Gegenteil – ihre Ziele viel besser erreichen könnten, indem sie eine Stärkung der WTO zulasten nationaler Politikspielräume forderten.

Der Beitrag wählt dabei folgendes Vorgehen: Zunächst wird – für den mit handelspolitischen Fragen weniger vertrauten Leser – die multilaterale Handelsordnung kurz vorgestellt (Abschnitt 2) und die Notwendigkeit für eine regelorientierte internationale Handelsordnung auf der Basis des Nichtdiskriminierungsprinzips hergeleitet (Abschnitt 3). Auf dem Hintergrund der massiven Kritik an der Organisation wird anschliessend zu zeigen sein, weshalb sich die WTO-Gegner irren, wenn sie behaupten, die WTO-Ordnung hindere die Verfolgung umweltpolitischer, entwicklungspolitischer und sozialer Zielsetzungen (Abschnitt 4). Der Schluss liegt dabei nahe, dass sich ein Gutteil der WTO-Kritik lediglich von einem tiefen Misstrauen gegenüber marktlichen Mechanismen bei einem gleichzeitig ungerechtfertigt hohen Vertrauen in staatlich-politische Koordinierungsmechanismen genährt wird (Kapitel 5). Abschliessend soll aufgezeigt werden, wie die WTO sinnvoll weiterentwickelt und die Akzeptanz der multilateralen Handelsordnung erhöht werden kann – zum Nutzen der Ökonomie ebenso wie unter nichtwirtschaftlichen Aspekten (Abschnitt 6).

2. Die WTO-Ordnung im Überblick

Die Welthandelsorganisation WTO hat das Ziel, die Diskriminierung in den internationalen Handelsbeziehungen zu beseitigen, um dadurch den wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern. Entsprechend ist das zentrale Prinzip, das der multilateralen Handelsordnung zugrunde liegt, der *Nichtdiskriminierungsgrundsatz*.

Das Nichtdiskriminierungsprinzip besagt, dass Anbieter beziehungsweise ihre Waren und Dienstleistungen unabhängig von ihrer Herkunft gleichbehandelt werden müssen. Das Nichtdiskriminierungsprinzip hat zwei Hauptausprägungen: Zunächst dürfen gemäss dem Grundsatz der *Inländerbehandlung* ausländische Waren nicht schlechter behandelt werden als vergleichbare inländische Waren – etwa hinsichtlich steuerlicher Regelungen oder Vermarktungsregeln. Gemäss dem Grundsatz der *Meistbegünstigung* müssen zudem alle vergleichbaren ausländischen Waren unabhängig vom jeweiligen Herkunftsland gleichbehandelt werden. Das Nichtdiskriminierungsprinzip ist damit Grundlage für jede freihändlerische Ordnung und damit für eine marktwirtschaftliche Ordnung im internationalen Rahmen. Motiviert werden die Liberalisierungsbestrebungen durch weitestgehend unbestrittene theoretische und empirische Erkenntnisse aus den Wirtschaftswissenschaften. Diese legen nahe, dass eine freihändlerische Handelspolitik in aller Regel die beste Politikempfehlung unter Wohlfahrts Gesichtspunkten darstellt.

Gleichwohl gibt es von beiden Ausprägungen des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes gewichtige *Ausnahmen*: Abweichend vom Grundsatz der Inländerbehandlung dürfen ausländische Güter mit Einfuhrzöllen belegt werden. Damit haben Staaten immer noch die Möglichkeit, für eine einmalige Verteuerung ausländischer Einfuhren an der Grenze zu sorgen. Auch diese Einfuhrzölle dürfen jedoch nicht in beliebiger Höhe erhoben werden. Sie werden in sogenannten Zolllisten, die beim WTO-Sekretariat in Genf hinterlegt sind, auf einem bestimmten Niveau produktweise gebunden. Diese von Land zu Land unterschiedlichen gebundenen Zölle sind das Ergebnis der bislang acht multilateralen GATT-Verhandlungsrunden, in denen es gelungen ist, den durchschnittlichen Zollsatz der Industrieländer von rund 40 Prozent unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg auf zwischenzeitlich rund 4 Prozent nach der Uruguay-Runde zu senken. Die angestrebte Millennium-Runde, für die in Seattle der Startschuss fallen sollte, hatte u.a. einen weiteren Zollabbau angestrebt. Andere Handelshemmnisse als Zölle sind hingegen verboten.

Neben dieser *systematischen Ausnahme* – also der Erlaubnis zur Zollerhebung – gibt es noch einige *sektorale Ausnahmen* vom Nichtdiskriminierungsgrundsatz und der Beschränkung handelspolitischer Eingriffe auf Zölle. Diese Ausnahmen betreffen vor allem das öffentliche Beschaffungswesen, die Landwirtschaft sowie den Textilhandel. Gerade im letztgenannten Bereich sind die ansonsten verbotenen mengenmässigen Beschränkungen (Kontingente) noch anzutreffen. Auch wenn diese Ausnahmen somit wichtige Bereiche des internationalen Handels umfassen, werden sie derzeit im Rahmen sektoraler Abkommen in die WTO-Ordnung zurückgeführt. Auf diesen Sachverhalt wird später im Rahmen der Entwicklungsproblematik genauer eingegangen.

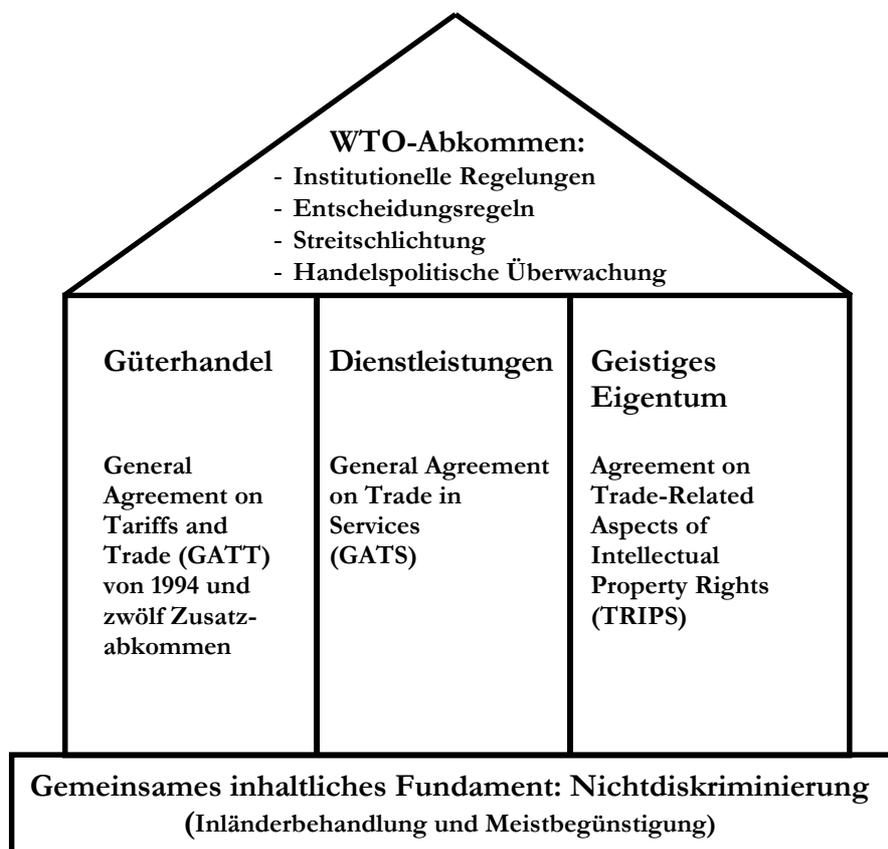
Auch von der *Meistbegünstigung* gibt es, wie bereits angedeutet, wichtige Ausnahmen. Die wirtschaftlich bedeutendste Ausnahmeregelung betrifft *regionale Integrationsräume*, beispielsweise EG oder NAFTA. Die Mitgliedstaaten in solchen Integrationsräumen dürfen sich untereinander weitergehende Vergünstigungen gewähren, ohne diese nach dem Meistbegünstigungsgrundsatz an die anderen WTO-Mitgliedsländer weitergeben zu müssen. Die zweite bedeutende Ausnahme betrifft *Entwicklungsländer*: Industriestaaten können im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems GSP (Generalised System of Preferences) Entwicklungsländern weitergehende Handelsvergünstigungen einräumen als anderen Staaten.

Auch hierauf wird weiter unten im Rahmen der Entwicklungsproblematik noch gesondert eingegangen.

Das Nichtdiskriminierungsprinzip gilt nicht nur für den Güterhandel (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) sondern prinzipiell auch für den Handel mit Dienstleistungen (geregelt im General Agreement on Trade in Services; GATS) und für den Schutz handelsbezogener geistiger Eigentumsrechte (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; TRIPS). Einschränkend ist für den Dienstleistungsbereich jedoch anzumerken, dass die Liberalisierung hier noch am Anfang steht, und im Rahmen der Uruguay-Runde vor allem der Status Quo zu Beginn der neunziger Jahre festgeschrieben wurde. Zudem wird die Dienstleistungsfreiheit noch immer durch gewichtige sektorale Ausnahmen sowie durch horizontale (systematische) Ausnahmen beschränkt – etwa dadurch, dass die Personenfreizügigkeit als notwendiges Begleitrecht für die Dienstleistungserbringung durch entsprechende Vorbehalte faktisch ausgeschlossen wird.

Alle drei Bereiche verfügen über ein gemeinsames institutionelles Dach, dessen Grundzüge und Regeln im WTO-Abkommen niedergelegt sind. Dabei haben vor allem die Regeln zur Streitschlichtung hohe praktische Bedeutung: In einem gerichtsähnlichen Verfahren kann die Regierung eines Mitgliedstaates ein sogenanntes „Panel“ mit der Überprüfung einer handelspolitischen Massnahme eines anderen Mitgliedstaates beauftragen. Kommen das Panel und – bei einer allfälligen Berufung – die Berufungsinstanz zu dem Ergebnis, dass der beklagte Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus den Abkommen verstossen hat, so wird er aufgefordert, seine Handelspolitik WTO-konform auszugestalten.

Die folgende Grafik fasst die obigen Ausführungen in einer schematischen Darstellung der Welthandelsordnung zusammen:



3. Zur Notwendigkeit einer internationalen Handelsordnung

Oben wurde bereits angesprochen, dass die ökonomische Motivation hinter der multilateralen Handelsordnung in den theoretischen und empirischen Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaften zu suchen ist. Theoretisch ist auf die frühen Arbeiten der bekannten englischen Philosophen und Ökonomen HUME, SMITH und RICARDO zu verweisen. Insbesondere DAVID RICARDO hat gezeigt, dass sich ein Land stets dadurch wirtschaftlich besserstellen kann, indem es eine offene Handelspolitik verfolgt, d.h. den internationalen Handel nicht durch Zölle, Kontingente oder sonstige Einfuhrhindernisse belastet. An dieser Grundaussage hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert: Wenngleich unter spezifischen Annahmen theoretisch gezeigt werden konnte, dass ein Abweichen von der Freihandelspolitik in Einzelfällen ökonomisch Sinn machen kann, sind die Anforderungen an die Umsetzung solcher Interventionen in der Praxis sehr hoch. Angesichts des Standes der Theorie und der Ergebnisse der empirischen Wirtschaftsforschung, welche ebenfalls auf die Überlegenheit offener Märkte hindeuten, gehört die These von der Vorteilhaftigkeit des Freihandels heute zu jenen (wenigen) ökonomischen Aussagen, die nahezu ungeteilte Zustimmung in der ansonsten eher zerstrittenen ökonomischen Zunft findet.

Wenn nun aber die Vorteilhaftigkeit des Freihandels unumstritten ist, so stellen sich zwei Fragen: Weshalb bedarf es dann, erstens, noch eines internationalen Forums wie der WTO? In der Tat könnten Staaten dem Nichtdiskriminierungsprinzip auch in autonomer Weise zur Geltung verhelfen, etwa indem sie in ihren nationalen Verfassungen das Recht auf Aussenhandelsfreiheit festschreiben würden. So gab es im neunzehnten Jahrhundert tatsächlich eine kurze Zeitspanne, in der internationaler Handel ebenso frei wie Binnenhandel abgewickelt werden konnte, ohne dass eine internationale Organisation wie die WTO vonnöten gewesen wäre. Im Laufe der Zeit hat sich jedoch ein dualer Schutzstandard herausgebildet: Der Schutz der wirtschaftlichen Vertragsfreiheit der Bürger wurde zunehmend auf Transaktionen beschränkt, in denen der Vertragspartner ebenfalls ein Inländer ist. Dagegen wurden Transaktionen mit Ausländern immer stärkeren Restriktionen unterworfen.

Was sind aber die Gründe für die Entwicklung des dualen Schutzstandards? Aus ökonomischer Sicht wäre es schliesslich das beste, wenn staatlicherseits nicht nach der Nationalität des Transaktionspartners unterschieden würde. Eine wichtige Ursache für die Entwicklung der dualen Schutzstandards dürfte in den Konsolidierungsbestrebungen der Nationalstaaten gegen Ende des 19. Jahrhunderts liegen. Nationale Wirtschaftsstrukturen sollten im Interesse der nationalen Politik aufgebaut werden. In dieser Perspektive wurden wirtschaftliche Offenheit und internationaler Wettbewerb als Bedrohung für die Steuerungsmöglichkeiten des Staates empfunden. Zudem wurde befürchtet, dass sich der politisch motivierte Aufbau sozialer Sicherungssysteme sowie die Verstaatlichung von wichtigen Infrastrukturen wie Post oder Bahn nachteilig auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft auswirken würde, weshalb diese über Zölle und Kontingente geschützt werden sollte.

Im Ergebnis wurde die Aussenwirtschaftsfreiheit in einem Zusammenspiel aller drei nationalstaatlichen Gewalten – teils beabsichtigt, teils unbeabsichtigt – faktisch einer zunehmenden Erosion preisgegeben. Hat aber die Aussenwirtschaftsfreiheit erst einmal ihren Schutz durch die Verfassungsinstitutionen eingebüsst, so findet ein Land nur schwer auf den Pfad der handelspolitischen Tugend zurück. Die politökonomische Forschung hat in den

vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl von Ursachen ausgemacht, welche im Nationalstaat für ein innenpolitisches Gleichgewicht zugunsten der Abschottung verantwortlich sind.

Ursächlich für die protektionistische Tendenz der nationalen Politik ist in erster Linie die asymmetrische Verteilung von Marktöffnungsverlusten und Marktöffnungsgewinnen. Da die Gruppe der Produzenten in einem Sektor regelmässig wesentlich kleiner als die Gruppe der Konsumenten ist, fallen die Pro-Kopf-Verluste bei den importkonkurrierenden Produzenten und ihren Produktionsfaktoren wesentlich höher aus als die sehr breit gestreuten Pro-Kopf-Gewinne der Konsumenten. Für einen einzelnen Konsumenten lohnt es sich daher kaum, sich aktiv für eine offene Handelspolitik zu engagieren, zumal die Früchte eines solchen Einsatzes (in Form niedriger Preise) zum allergrössten Teil anderen Konsumenten zugute kommen, die sich nicht engagiert haben (Trittbrettfahrerproblematik). Die kleinen importkonkurrierenden Produzentengruppen haben dagegen bereits aufgrund überdurchschnittlicher Betroffenheit ausreichende Anreize, sich politisch gegen die Liberalisierung einzusetzen. Zudem sind diese kleinen Gruppen besser organisierbar.

Verstärkt wird die Tendenz zur Abschottung dadurch, dass die Vertreter verschiedener importkonkurrierender Branchen im politischen Prozess miteinander koalieren und sich gegenseitig in ihren protektionistischen Forderungen unterstützen können (sogenanntes „log rolling“). Auch die politische Überrepräsentierung ländlicher Räume in den föderalen Zweikammersystemen einiger westlicher Demokratien dürfte für die protektionistischen Strömungen in der Aussenwirtschaftspolitik im Agrarbereich verantwortlich sein (z.B. Schweiz, EU, Japan).

Hat sich der Staat erst einmal Befugnisse in der Aussenhandelsregulierung angeeignet, treten protektionistische Interessen in der Administration selbst hinzu: Die staatliche Steuerung von Handelsströmen begründet bürokratische Machtpositionen. Neben dem Erhalt der Stelle und des Einkommens können die entsprechenden Regulierungsbefugnisse sogar über Korruption zur persönlichen Bereicherung missbraucht werden. Der Widerstand gegen einen Abbau oder eine Entmachtung dieser Positionen ist entsprechend stark, vor allem in Entwicklungsländern.

Zu diesen fundamentalen Liberalisierungshemmnissen tritt zu allem Überfluss auch die zeitliche Unterschiedlichkeit politischer und wirtschaftlicher Zyklen hinzu. Sieht man einmal von den niedrigeren Konsumentenpreisen ab, werden die positiven Wirkungen der Liberalisierung zumeist erst mit dem Strukturwandel im Zeitablauf sichtbar. Negative Auswirkungen wie erhöhte Arbeitslosigkeit sowie eine mögliche Verschlechterung anderer Makrodaten (z.B. Handelsbilanz, Wechselkurs) treten dagegen bereits in der kurzen Frist auf. Dadurch wird Handelsliberalisierung aber politisch unattraktiv, da Wahlen zumeist in eher kurzen Zeitabständen stattfinden – besonders in föderalen Systemen.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass es eine Vielzahl von *politischen* Gründen gibt, die für eine Beibehaltung protektionistischer Abschottung sprechen – selbst wenn aus *wirtschaftlicher* Sicht Marktöffnung angezeigt wäre. Aus dieser Optik heraus muss nun das WTO-System verstanden werden: In der WTO verhandeln Länder auf Basis der Gegenseitigkeit über die Öffnung von Märkten. Innenpolitisch bewirken diese Verhandlungen eine Verschiebung des innenpolitischen Gleichgewichts in Richtung von mehr Freihandel: Land A verpflichtet sich, den Produzenten von Land B Zugang zu seinen Märkten zu gewähren. Im Gegenzug verpflichtet sich Land B, den Produzenten aus Land A Zugang auf seine Märkte zu gewähren. Oder anders ausgedrückt: Die Produzenten aus A erhalten nur dann Zugang zum Markt in Land B, wenn auch Land A seine Märkte für die Produzenten aus Land B öffnet. Neben den schlecht organisierbaren Konsumenten wächst das Lager der

Liberalisierungsbefürworter daher um die ebenfalls gut organisierte exportorientierte Industrie. Die gleiche Argumentation gilt spiegelbildlich für das Ausland. Es erstaunt daher kaum, dass Marktöffnungsschritte in der Regel nur auf Gegenseitigkeit und im Rahmen internationaler Verhandlungen stattfinden.

Reziprozität darf daher auch nicht in erster Linie als international organisierter Austausch ökonomischer Gewinne zwischen Ländern interpretiert werden. Eine solche Interpretation würde unterstellen, dass die eigene Marktöffnung wirtschaftliche Verluste mit sich brächte, die durch Gewinne aus der ausländischen Marktöffnung kompensiert werden müssten. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Vielmehr bedeutet Reziprozität den gegenseitigen Austausch innenpolitischer Unterstützung zwischen einzelnen Regierungen. Man sollte diese Zusammenhänge der sogenannten „Politischen Ökonomie der Regelung des Aussenhandels“ im Hinterkopf behalten, wenn man die Kritik von Seattle würdigt.

4. Ist die WTO-Kritik gerechtfertigt?

Die Vorteilhaftigkeit der von der WTO angestrebten Freihandelsordnung auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung wird aus ökonomischer Sicht kaum bezweifelt. Bleibt diese Grundempfehlung aber auch dann bestehen, wenn ökologische und soziale Belange sowie die Situation der Entwicklungsländer mitberücksichtigt werden? WTO-Gegner argumentieren, dass die Erreichung dieser nichtökonomischen Belange durch die angeblich zu rigiden Freihandelsregeln verhindert wird. Zudem vertreten viele WTO-Kritiker die Ansicht, dass demokratische Mechanismen Schaden nehmen könnten, wenn eine – in ihren Augen unzureichend legitimierte – WTO nationale Politikmassnahmen für unzulässig erklärt, wie dies im Rahmen der Streitschlichtung teilweise geschieht.

Im vorliegenden Beitrag wird – im Kontrast zur gängigen Auffassung der WTO-Kritiker – die Auffassung vertreten, dass gerade das in der WTO-Ordnung niedergelegte Nichtdiskriminierungsprinzip eine Grundlage für die weltweite Wahrnehmung ökologischer, sozialer und entwicklungspolitischer Belange ist. Die folgende Betrachtung legt den Schluss nahe, dass gerade die umfassende Verankerung und Stärkung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes die Voraussetzung dafür ist, dass die (grösstenteils) berechtigten Anliegen der Demonstranten von Seattle zum Durchbruch gelangen, und dass hierfür eine starke WTO vonnöten ist.

Ökologische Aspekte des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes

Gegner der Freihandelsordnung führen häufig ins Feld, dass Freihandel zu einer Überbeanspruchung der Umwelt und natürlicher Ressourcen führt. Die Argumentation verfolgt hierbei drei Stossrichtungen: 1.) Die WTO entzöge den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum Schutz der Umwelt im Rahmen einer eigenständigen Umweltpolitik; 2.) Der durch Freihandel ausgelöste Wettbewerbsdruck führe zu einem „race to the bottom“ hinsichtlich der Umweltstandards. 3.) Die WTO-Ordnung verböte Massnahmen zum Schutze globaler Umweltgüter, wenn diese Handels- und Wirtschaftsinteressen entgegenstünden; Alle drei Argumente sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

WTO und nationale Umweltpolitik: Unproblematisch ist die Situation in jenen Fällen, in denen Verschmutzungsprobleme weitgehend auf den nationalen Rahmen beschränkt sind. Hier hat jedes Land das souveräne Recht, ein aus seiner Sicht „optimales“ Verschmutzungsniveau zu bestimmen. Eine Entscheidung für ein niedrigeres Schutzniveau

der Umwelt ist dabei solange akzeptabel, als es die Umwelt in anderen Ländern nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt. Ebenso lässt die WTO den Mitgliedern auch die Möglichkeit, ein höheres Umweltschutzniveau zu bestimmen. Gemäss einem Abkommen über technische Handelshemmnisse wird lediglich verlangt, dass ausländische Produkte durch Umweltregulierungen bei der Einfuhr nicht schlechter behandelt werden als einheimische Produkte. In den schwierigeren Fällen, wo Massnahmen zwar formal nicht nach der Herkunft der Produkte diskriminieren, jedoch angesichts der wirtschaftlichen Gegebenheiten von einer Diskriminierung auszugehen ist (z.B. weil das Produkt national nicht hergestellt wird), müssen die Massnahmen einen Verhältnismässigkeitstest zwischen Zielerreichung (z.B. Umweltschutz) und Handelsbeschränkung bestehen. Bislang kam es in diesem Bereich allerdings noch nicht zu grösseren Auseinandersetzungen.

Wettbewerbsdruck und „Race to the Bottom“ bei Umweltstandards: Umweltschützer geben zu bedenken, dass der erhöhte Wettbewerbsdruck zu einer Abwärtsspirale bei nationalen Umweltregulierungen führt: Staaten möchten Kapital anziehen und lockern deshalb ihre Umweltgesetzgebung um Produktionskosten zu senken. Gefordert wird deshalb, dass Einfuhrstaaten ermächtigt werden sollen, den Marktzugang von der Einhaltung gewisser Umweltstandards abhängig zu machen.

Theoretisch kann ein solcher Abwärtswettbewerb nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl ist diese These empirisch bislang kaum belegt. Im Gegenteil: Auch Entwicklungsländer verschärfen zunehmend ihre Umweltgesetzgebungen. Dies mag zum Einen daran liegen, dass eine intakte Umwelt ebenso einen Standortvorteil darstellt wie niedrige Produktionskosten. Zum Anderen können es sich multinationale Unternehmen heute nicht mehr leisten, „Dreckschleudern“ im Ausland zu betreiben. Die öffentlichen Diskussionen um die Ölförderung im Niger-Delta haben dies exemplarisch gezeigt. Aber selbst wenn es durch unterschiedliche Umweltstandards zu Produktionsverlagerungen käme, wäre dies aus ökonomischer Sicht weniger negativ zu bewerten als vielfach behauptet wird: International unterschiedliche Umweltstandards spiegeln letztlich die international unterschiedliche Abwägung zwischen Umwelt- und Wirtschaftszielen wieder. Es leuchtet ein, dass man in den Entwicklungsländern – anders als in den hochentwickelten Industriestaaten – durchaus bereit ist, ein höheres Verschmutzungsniveau als Preis für mehr wirtschaftliche Aktivitäten und bessere Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten der einheimischen Bevölkerung in Kauf zu nehmen. Auch hier gibt es also eine Art „internationalen Markt“, und entsprechend ist es auch unbedenklich, wenn Länder mit unterschiedlichen Umweltschutzniveaus miteinander Handel treiben, und dabei die „verschmutzenderen“ Güter aus dem Süden in den Norden verkauft werden. Die Bereitschaft, Ausgaben für den Umweltschutz zu tätigen hängt entscheidend von der Einkommenssituation einer Volkswirtschaft ab. Anstatt also die wirtschaftliche Entwicklung des Südens dadurch zu verhindern, dass man den Entwicklungsländern verfrüht die Schutzstandards der Industriestaaten aufzwingt, sollte man – gerade im Interesse der Umwelt – den Entwicklungsländern eine weitestgehende Teilhabe am Weltwirtschaftsgeschehen ermöglichen.

Schutz globaler Umweltgüter: Anders als im Falle von auf den nationalen Rahmen beschränkten Verschmutzungsproblemen stellt sich die Situation bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen oder beim Schutz globaler Umweltgüter dar (z.B. Klima, Ozeane). Diese Fälle sind dann problematisch, wenn einzelne Länder den Raubbau an diesen Ressourcen durch zu niedrig angesetzte Umweltstandards „subventionieren“, und andere Länder durch diese Praxis geschädigt werden. Es handelt sich hier um die klassische Problematik des öffentlichen Gutes, dem Übernutzung droht.

Auch in diesen Fällen kann es aber nicht anliegen, dass einzelne Länder ihre (nationalen) Vorstellungen vom optimalen Schutzniveau den anderen Ländern aufzwingen. In diesen Bereichen sind internationale Abkommen gefordert. Solche Umweltabkommen gibt es bereits, etwa das Montrealer Protokoll zum Verbot FCKW-haltiger Substanzen oder der Kyoto-Mechanismus zur Begrenzung des Ausstosses klimaschädigender Treibhausgase. Von der Überlegenheit internationaler Umweltabkommen gegenüber der extraterritorialen Durchsetzung des nationalen Umweltrechts haben sich auch die Streitschlichtungsorgane der WTO in jenen Fällen leiten lassen, in denen es bislang um den Schutz internationaler Umweltgüter ging (Delphin/Thunfisch-Fall, Garnelen/Schildkröten-Fall). Handelsbeschränkende Massnahmen zum Schutz der Umwelt sind durchaus erlaubt, doch müssen sie sich am Verhältnismässigkeitsprinzip messen lassen und sie dürfen keine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen.

Schliesslich muss zum Komplex „Umwelt und WTO“ ein häufig übersehener Grundzusammenhang bedacht werden: Gerade Wettbewerb fördert über Kostendruck eine effiziente Produktion und reduziert damit tendenziell den Verbrauch natürlicher und physischer Ressourcen, da Ressourcenverbrauch in aller Regel mit Kosten verbunden ist. Für die Landwirtschaft wurde beispielsweise nachgewiesen, dass protektionistische Marktordnungen zu einer hohen Bodenintensität mit überdurchschnittlichem Einsatz von chemischen Düngemitteln und Pestiziden führen. In der Schweiz, welche u.a. durch aussenwirtschaftliche Abschottung für hohe Agrargüterpreise sorgt, wird pro Hektar Anbaufläche im Getreidebau mehr als das Zwanzigfache jener Mengen an chemischem Dünger und Pestiziden ausgebracht, welche in Niedrigpreisländern wie Argentinien, Australien oder Thailand eingesetzt werden.

Soziale Aspekte des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes:

WTO-Gegner halten die Welthandelsordnung für unsozial: Der zunehmende Wettbewerb drücke auf die Löhne der Arbeitnehmer und führe hinsichtlich der Einhaltung von Arbeitsstandards zu einem „race to the bottom“. Insbesondere wird kritisiert, dass Länder bei der Einfuhr nicht zwischen „sozial verträglich“ produzierten Erzeugnissen und „sozial unverträglich“ produzierten Erzeugnissen unterscheiden dürften, da bei der Frage nach der Gleichartigkeit von Produkten nicht auf die Produktionsmethoden abgestellt werden darf.

Diese Kritik kann so nicht stehen gelassen werden: Internationaler Wettbewerb begünstigt zunächst einmal Produktivitätssteigerungen, und er führt damit in aller Regel zu höheren durchschnittlichen Realeinkommen. Dem wird zwar entgegengehalten, dass nicht alle Einkommensschichten gleichermassen partizipieren, dass also die Schere zwischen höheren und niedrigeren Einkommen weiter auseinander ginge. Dies trifft zwar zu, doch deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass die überdurchschnittlich steigenden Einkommen für bestimmte Berufsgruppen weniger das Ergebnis der internationalen Verflechtung als viel mehr das Ergebnis des rasanten technologischen Wandels sind.

Zudem darf auch im sozialen Bereich eine Grundfunktion des Wettbewerbs nicht ausser Acht gelassen werden: Nichtdiskriminierung und freier Marktzutritt für Anbieter jedweder Herkunft führen tendenziell zu niedrigeren Konsumentenpreisen für Güter und Dienstleistungen. Hiervon profitieren somit insbesondere die unteren Einkommensschichten, da diese zwangsläufig einen höheren Anteil ihres Einkommens für den Konsum aufwenden müssen.

Entwicklungspolitische Aspekte des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes:

Der WTO-Ordnung wird häufig vorgeworfen, dass sie Entwicklungsländer benachteilige. Dies trifft auch teilweise zu. Ursache dafür ist jedoch nicht die Nichtdiskriminierungsgrundregel, sondern vielmehr deren Durchbrechung in bezug auf die Entwicklungsländer. Zwei Arten von Abweichungen sind hier besonders zu nennen: Erstens sind einige Branchen, die für die Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind, nur unzureichend in die GATT-Disziplin eingebunden. Zweitens gibt es für den Handel mit Entwicklungsländer rechtliche Sonderregelungen. Auf beide Aspekte wird im folgenden näher eingegangen.

In sektoraler Hinsicht fallen besonders die protektionistischen Massnahmen in den Bereichen Agrarhandel und Textilhandel, wo noch immer besonders stark von den WTO-Grundregeln abgewichen wird, ins Gewicht. Beides sind Bereiche, in denen die Entwicklungsländer eigentlich komparative Vorteile und gute Exportchancen besitzen würden. Beide Branchen unterstanden ursprünglich den normalen GATT-Regeln, wonach Zölle das einzig zulässige Instrument des Marktschutzes darstellen und insbesondere mengenmässige Beschränkungen (Einfuhrkontingente) verboten sind. Nach 1947, als das GATT unterzeichnet wurde, setzte jedoch rasch eine Entwicklung ein, die im Zeitablauf zur formalen und faktischen Ausklammerung der beiden Bereiche von den GATT-Regeln führte. Erst in der Uruguay-Runde wurde unter dem heilsamen politischen Druck der Entwicklungsländer eine langsame Rückführung der Textilbereichs unter die GATT-Disziplin vereinbart. Allerdings stehen wesentliche Umsetzungsschritte noch aus, und der Eindruck ist nicht von der Hand zu weisen, dass gerade der Norden die Umsetzung der bereits vereinbarten Liberalisierung von Zugeständnissen der Entwicklungsländer in anderen Bereichen abhängig machen möchte. Auch der Agrarhandel wird schrittweise in die GATT-Disziplin zurückgeführt, wobei die Verhandlungen über weitere Liberalisierungsschritte derzeit stocken.

Beide Bereiche illustrieren exemplarisch, wie gerade die Verletzung des der WTO-Ordnung zugrundeliegenden Nichtdiskriminierungsgrundsatz die Entwicklungsländer bislang benachteiligt hat. Führt man sich vor Augen, dass die komparativen Vorteile des Südens gerade in der Produktion arbeitsintensiver Güter mit verhältnismässig geringen Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte liegen, so hat der Norden mit seinem Textilprotektionismus über Jahrzehnte die Entwicklungsländer bedeutender Partizipationsmöglichkeiten in der Weltwirtschaft beraubt. Agrar- und Textilprotektionismus sind indessen nicht die einzigen Einträge im handels- und entwicklungspolitischen Sündenregister des Nordens: Die Zollstrukturen der Industrieländer weisen auch in ihrer Gesamtheit einen protektionistischen Charakter auf, da die Zollsätze mit dem Verarbeitungsgrad von Waren steigen und Rohstoffe oder Vorleistungen in der Regel zu wesentlich niedrigeren Zollsätzen eingeführt werden können als arbeitsintensive Fertigprodukte. „Arbeitsexporte“ des Südens in den Norden werden so verhindert, und die wenigen vorhandenen Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer werden so noch weiter eingeschränkt. Die arbeitsmarktpolitisch motivierten Zollstrukturen des Nordens sind somit wesentlich mitverantwortlich für die Rohstoffabhängigkeit zahlreicher Entwicklungsländer. Eine konsequente Orientierung an der Nichtdiskriminierung – besonders ein vollständiger Zollabbau seitens der Industrieländer – wäre hier der beste Entwicklungsbeitrag.

Allerdings sind es nicht nur die vom Norden praktizierten Ausnahmen von der Nichtdiskriminierung, welche die Entwicklung des Südens hemmen. Zweifelhaft sind auch die auf den ersten Blick gutgemeinten, und von den Entwicklungsländern selbst geforderten,

Sonderbehandlungen. In den sechziger und siebziger Jahren wurde mit verschiedenen Änderungen und Ergänzungen der multilateralen Handelsordnung eine Sonderbehandlung der Entwicklungsländer institutionalisiert. So können Entwicklungsländer häufig längere Übergangsfristen bei Neuregelungen in Anspruch nehmen. Ausserdem gelten nicht alle GATT-Bestimmungen in gleicher Weise für Entwicklungsländer wie sie für Industriestaaten gelten (Reziprozitätsverzicht). Zudem gewähren zahlreiche Industriestaaten den Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (Generalised System of Preferences; GSP) einseitig spezifische Vergünstigungen wie niedrigere Zollsätze. Was auf den ersten Blick als gerechtfertigte Sonderbehandlung erscheint, entpuppt sich auf den zweiten Blick als „süßes Gift“: Einseitige Zugeständnisse des Nordens erhöhen letztlich vor allem die Abhängigkeit des Südens und erschweren den Entwicklungsländern die Wahrnehmung ihrer eigenen Rechte. Dies gilt insbesondere wenn politisch gewährte Präferenzen des Nordens von diesem an anderer Stelle als Druckmittel eingesetzt werden.

Zudem fördert die fehlende Reziprozität von Verpflichtungen nicht gerade „good governance“ in den Entwicklungsländern, da demokratisch schlecht legitimierte Regierungen von Entwicklungsländern dank grosser Spielräume in Handelsfragen politische Unterstützung von mächtigen, aber demokratisch schlecht legitimierten Gruppen erkaufen können, wie bereits in Abschnitt 3 erläutert wurde.

Eine Gesamtbetrachtung des Komplexes „Handel und Entwicklung“ legt daher nahe, dass nicht weniger Freihandel, sondern mehr Freihandel durch eine verstärkte Rückbesinnung auf die Nichtdiskriminierungsprinzip der beste Entwicklungsbeitrag wäre, um eine echte partizipative Teilnahme der Entwicklungsländer am Weltwirtschaftsgeschehen zu erreichen. Höchst ungeeignet aus Sicht der Entwicklungsländer wäre dagegen die vom Norden und seinen NGOs vermehrt geforderte Einbeziehung von Sozialstandards in die Welthandelsordnung, d.h. die Verknüpfung des Rechts auf Marktzutritt mit der Einhaltung von vorgegebenen Arbeitsnormen. Diese Bestrebungen stossen zurecht auf den Widerstand der Entwicklungsländer – nicht etwa, weil die von der ILO definierten Mindeststandards schlecht wären. Allerdings könnten entsprechende Schutzklauseln im WTO-Recht durch die Industrieländer protektionistisch missbraucht werden und die mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung verbundene Sicherheit des Marktzutritts aushöhlen. Gerade wenn man seitens des Nordens internationale Migration verhindern möchte, sollte man den Entwicklungsländern ermöglichen, ihre komparativen Vorteile – die reichliche Verfügbarkeit preisgünstiger Arbeit – über den Export von Gütern und Dienstleistungen auszuschöpfen.

Nichtdiskriminierung und Demokratie

Häufig ist zu hören, die WTO sei selbst eine mächtige, undemokratische Organisation, welche die politischen Spielräume von demokratisch gewählten Regierungen und Parlamenten ohne entsprechende Legitimation einschränkt. Gefordert werden deshalb stärkere Einflussmöglichkeiten der NGOs. Was ist von diesen Vorwürfen und Forderungen zu halten?

Betrachtet man die WTO und ihre institutionellen Strukturen und Regeln aus der Nähe, so hat man es zunächst mit einem klassischen System von völkerrechtlichen Regeln sowie einer mit der Verwaltung dieses Vertragswerks betrauten internationalen Organisation zu tun. Ist nun aber diese Organisation so mächtig? Hier ist die Antwort ein klares nein. Die WTO selbst hat als internationale Organisation keinen eigenen Willen: Sie ist nicht mehr und nicht weniger als ein Instrument der (zu einem grossen Teil demokratisch gewählten) nationalen Regierungen, das von diesen zur Verwaltung der WTO-Abkommen eingesetzt wird. Nichts

Substantielles geschieht aus der Organisation selbst heraus. Jede Entscheidung wird letztlich von Räten gefällt, in denen jeder Mitgliedstaat vertreten ist. Die ausgeprägten Konsensregeln – für einige Entscheidungen wird sogar Einstimmigkeit gefordert – sorgen zudem für einen effektiven Minderheitenschutz.

In diesem Lichte erscheinen Forderungen nach einer stärkeren Einflussnahme der NGOs nicht sonderlich überzeugend: Nichtregierungsorganisationen können kaum behaupten, sie verfügten über eine höhere demokratische Legitimation als die Versammlung von Regierungen. Zudem würde eine stärkere Einbeziehung der NGOs vermutlich zulasten der Interessen des Südens gehen: In zahlreichen Entwicklungsländern fehlen den Menschen die Ressourcen, um sich über NGOs am politischen Geschehen zu beteiligen. Auch eine „indirekte“ Vertretung der Interessen der Menschen im Süden durch die NGOs im Norden (z.B. die Entwicklungsverbände) hat kaum demokratische Legitimation, und die Ergebnisse einer solchen Repräsentation wären wohl auch nicht über jeden Zweifel erhaben. Zu diesem Schluss muss man jedenfalls kommen, wenn man die merkwürdigen Koalitionen betrachtet, die von den Entwicklungsverbänden im Umfeld von Seattle mit anderen Gruppierungen aus der WTO-Gegnerschaft eingegangen wurden. Und hierzu noch ein letzter Gedanke: Wer NGOs zur Einflussnahme auf die WTO legitimiert, muss die gleichen Rechte auch Unternehmensverbänden zugestehen. Bislang können nämlich auch Wirtschaftsinteressen – ebenso wie die Interessen von NGOs – nur indirekt über die einzelnen nationalen Regierungen in die WTO eingebracht werden. Es ist äusserst fraglich, ob die „Zivilgesellschaft“ an einer so verstandenen Ausweitung von Mitgestaltungsrechten noch Interesse hätte.

Was ist aber vom Vorwurf zu halten, die WTO schränke die politischen Spielräume von demokratisch gewählten Regierungen ein – etwa über Streitschlichtungsurteile, in denen nationale Politikmassnahmen verboten würden? Zunächst einmal stimmt es, dass mit dem in der Uruguay-Runde beschlossenen Streitschlichtungssystem der WTO ein augenscheinlich effektiveres Instrument zur Lösung internationaler Handelsstreitigkeiten geschaffen wurde. Im Gegensatz zu früher kann heute eine Regierung, die aufgrund einer nach den WTO-Regeln unzulässigen handelspolitischen Massnahme verklagt wird, weder die Eröffnung des Verfahrens noch die Annahme des Urteils blockieren. Wie sieht es aber mit der Umsetzung der Urteile im Anschluss an die Verurteilung aus? Hier gilt nach wie vor: Die WTO ist ein Instrument der klassischen völkerrechtlichen Zusammenarbeit. Sie verfügt nicht über supranationale Durchsetzungsmechanismen, sondern sie ist auf die Mitarbeit der verurteilten nationalen Regierung angewiesen, welche bei der Umsetzung des Urteils grosse Freiheiten genießt. Selbst wenn sich die verurteilte Regierung weigert, das Urteil umzusetzen, kann die WTO nichts weiter tun, als den Kläger auf Antrag zum Ergreifen von Gegenmassnahmen (z.B. Strafzöllen) gegen den säumigen Verurteilten zu ermächtigen. Damit wird letztlich die politische Balance zwischen den einzelnen Staaten geschützt. Die EU hat sich beispielsweise bewusst gegen eine Umsetzung der Urteile im Bananenfall und im Hormonfleischfall entschieden; die Einfuhr von mit Wachstumshormonen produziertem Rindfleisch bleibt nach wie vor verboten. Lediglich die Kosten dieses Rechtsbruches (in Form von Strafzöllen für EU-Produzenten) müssen von der EU getragen werden. Politische Spielräume bleiben damit gewahrt, allerdings muss auch Verantwortung für rechtswidriges Verhalten übernommen werden. Dieses System stellt damit ein Minimum an Anreizen für die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen bereit. Wer dieses ohnehin eher schwache Instrumentarium noch weiter aufweichen möchte, erweist einer internationalen Friedensordnung auf der Grundlage des Rechts einen Bärendienst: Wenn nationale Politik ihre internationalen Verpflichtungen beliebig ignorieren könnte, wäre der Weg frei für internationale Anarchie und damit für eine Welt, in der Machtpolitik zum einzigen Ordnungsfaktor würde.

Man kann hier sogar noch einen Schritt weiter gehen: Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass eine internationale Handelsordnung auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung einen wesentlichen Beitrag zur *Stärkung* der Demokratie leisten kann: Bereits in Abschnitt 3 wurden die Verteilungswirkungen der Handelspolitik angesprochen: Protektionistische Massnahmen wirken wie Steuern und Transfers, indem ökonomische Renten zugunsten ausgewählter Interessengruppen (Produzenten, spezifische Importeure) vom Konsumenten weg umverteilt werden. *Beispiel:* Durch ein restriktives Einfuhrkontingent verteuert sich ein Produkt auf dem Inlandsmarkt. Die Konsumenten bezahlen einen höheren Preis, der den künstlich geschützten inländischen Produzenten zugute kommt. Falls das geldwerte Einfuhrkontingent (also das Recht, eine bestimmte Menge eines Produktes einzuführen) zudem von der Regierung nicht versteigert sondern auf andere Weise vergeben wird, erhält der Importeur im Prinzip einen Transfer. Mit anderen Worten kann die Exekutive Umverteilungsmassnahmen beschliessen – obwohl das Recht zur Besteuerung in einem demokratischen System mit Gewaltenteilung normalerweise der Legislative zusteht. Gerade diese Umverteilung durch die Exekutive auf protektionistischem Wege ist aber äusserst reizvoll, da sie sehr intransparent ist und sich damit der öffentlichen Diskussion und Rechtfertigungspflicht entzieht. GATT-Regeln wie das Verbot mengenmässiger Beschränkungen (als Ausprägung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes) verengen allerdings die Spielräume der Exekutive zu einer solchen Umverteilung. Die Festschreibung des Nichtdiskriminierungsprinzips in internationalen Abkommen schützt damit nicht nur die Konsumenten, sondern sie schützt auch die Gewaltenteilung und die demokratischen Institutionen.

5. Die Perspektive der WTO-Kritiker: Verkehrte Welt?

In den vorangehenden Abschnitten wurde gezeigt, weshalb eine internationale Freihandelsordnung nicht nur aus ökonomischen, sondern auch und gerade aus nicht-ökonomischen Erwägungen heraus wünschenswert ist. Weshalb trifft dann aber die WTO auf derart grosse Kritik?

Markt oder Politik: Wem kann man eher trauen?

Vermutlich kann die WTO-Kritik nicht unabhängig von der Weltsicht der WTO-Kritiker interpretiert werden. Analysiert man die Ausführungen vieler WTO-Gegner etwas genauer, so fällt auf, dass sie zu einem grossen Teil erhebliches Misstrauen gegenüber wettbewerblichen Marktmechanismen hegen. Vorhandene Fälle von Marktversagen werden aufgegriffen und aufgebauscht, um die angebliche Ungeeignetheit des Marktes als wirtschaftlichem Koordinierungsmechanismus vorzuführen. Konsequenterweise wird dann auch die WTO-Ordnung, die im Grundsatz eine Förderung marktlichen Wettbewerbs bezweckt, abgelehnt. Eher ungetrübt ist hingegen das Vertrauen der meisten WTO-Kritiker in die politischen und staatlichen Koordinationsmechanismen. Ein Risiko des Staatsversagens oder gar des Missbrauchs politischer und staatlicher Macht durch Amtsinhaber und Interessengruppen wird in dieser Optik kaum gesehen.

Die WTO-Kritiker ignorieren hierbei die Erkenntnisse jahrzehntelanger Forschung auf dem Gebiete der „Neuen Politischen Ökonomie“ (NPÖ), das mit den Forschungen des späteren Nobelpreisträgers James Buchanan sowie weiterer Wissenschaftler begründet wurde. Die NPÖ verabschiedet sich von der Annahme, dass Politiker stets nur das Gemeinwohl im Auge

hätten. Stattdessen wird das aus der Ökonomie bekannte Bild des „homo oeconomicus“ – also das Modell des eigennutzorientierten Akteurs – für die Analyse des Verhaltens der politischen Akteure auf den politischen Märkten sowie des Amtsinhabers in staatlichen Institutionen angewandt. Dieses Eigeninteresse kann beispielsweise im Erhalt oder der Erhöhung von Macht, Ansehen oder Einkommen bestehen. Entsprechen Politiker den Wünschen ihrer Wählerschaft, so tun sie dies in der Optik der NPÖ weniger im Bestreben, das Gemeinwohl zu maximieren, sondern in erster Linie zur Maximierung des eigenen Wohls. Beide Zielsetzungen können zwar, müssen aber nicht notwendigerweise miteinander übereinstimmen. Entsprechend ist das Ergebnis des politischen Prozesses nicht notwendigerweise positiv – insbesondere dann nicht, wenn die institutionellen Regelungen nicht ausreichen, um Machtmissbrauch zu verhindern.

Die WTO-Gegner wollen von solchen Zweifeln an der Fähigkeit der Politik nichts wissen. Sie glauben viel mehr an die optimale politische Gestaltbarkeit wirtschaftlicher Verhältnisse, während sie dem Markt und seinen Mechanismen mit tiefem Misstrauen begegnen. Ein solcher Ansatz lässt sich allerdings im Lichte der Forschung der vergangenen Jahrzehnte nicht mehr halten. Würden tatsächlich die internationalen Marktmechanismen zugunsten mehr staatlicher Regulierung und Intervention ausgehöhlt, so könnte es bei Manchem ein böses Erwachen geben.

Die Nichtdiskriminierung: Grundsatz oder Ausnahmeregel als Problemursache?

Die Fundamentalkritik an der WTO muss letztlich immer als Kritik am Fundamentalprinzip der Nichtdiskriminierung verstanden werden. Eine genaue Analyse der Problemursachen lässt eine solche Kritik aber als weitgehend ungerechtfertigt erscheinen.

Die aktuellen Probleme der Weltwirtschaft – insbesondere die Entwicklungsunterschiede zwischen Nord und Süd – liegen gerade nicht in einem Zuviel an Freihandel und Nichtdiskriminierung sondern in einem Zuwenig begründet. Es sind die Ausnahmeregelungen im Interesse der Industrieländer – etwa bei Textilien – welche eine stärkere Partizipation der Entwicklungsländer erschweren. Es ist die mangelnde Verpflichtung der Entwicklungsländer auf diesen Grundsatz, welche Bestrebungen zu „good governance“ untergräbt und ökonomisch zweifelhaften industriepolitischen Experimenten Tür und Tor öffnet, durch die viele Entwicklungsländer in der Vergangenheit noch ärmer geworden sind. Es sind die Ausnahmen von der Nichtdiskriminierungsregel im Bereich der Landwirtschaftspolitik, welche dafür verantwortlich sind, dass Güter unter unnötig hohem Einsatz von Chemie produziert werden. Es ist die Zollerhebung als systematische Ausnahme von der Nichtdiskriminierung, welche weiterhin den internationalen Preiszusammenhang und damit eine optimale Allokation der Weltressourcen empfindlich stört. Und es sind die niedrigen Einkommensschichten, welche die Zeche für eine solche Politik über hohe Konsumentenpreise bezahlen müssen.

Die WTO-Kritik irrt daher, wenn sie, ausgehend von der Vorstellung, dass wir bereits weitestgehend Freihandel hätten, erleichterte Handelsbeschränkungen fordert, um die weltwirtschaftlichen Probleme zu lösen – deutet doch alles darauf hin, dass die Ausnahmeregelungen die Ursache des Übels sind. Gefordert werden sollte demgemäß vielmehr eine Festigung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes und dessen Durchsetzung.

Die Nationalstaaten oder die WTO: Wer ist der Bösewicht?

Wenn es zutrifft, dass der WTO-Protest die Problemursachen verkennt und auf ein zu optimistisches Bild von nationalstaatlicher Politik gestützt ist, so beantwortet sich die Frage beinahe von selbst, ob die WTO nun tatsächlich der Bösewicht oder doch nur der Sündenbock ist. Wie in Abschnitt 4 ausgeführt wurde, sind nach wie vor die Nationalstaaten die „Herren“ der WTO-Ordnung. Sie sind verantwortlich für die zahlreichen Ausnahmeregelungen und für die Verfolgung nationaler Egoismen zulasten des Weltgemeinwohls. Da die WTO als Organisation selbst keine eigene Politik verfolgen kann, ist es entsprechend unzulässig, ihr die Schuld für die Verfehlungen der Weltwirtschaftspolitik zuzuschreiben. Wer diesen Zusammenhang aber verkennt, und die WTO zugunsten nationaler Regulierung noch weiter schwächen möchte, macht den Bock zum Gärtner.

Es spricht somit einiges dafür, dass sich die WTO-Kritik auf den falschen Schuldigen stürzt. In der verkehrten Welt der WTO-Kritik ist es am Ende auch nicht weiter verwunderlich, dass sich innerhalb der WTO-Gegnerschaft eher fragwürdige Koalitionen bilden: Wenn Umweltverbände Hand in Hand mit protektionistisch gesinnten Agrarlobbies gegen die WTO demonstrieren, so verkennen sie nachgewiesene Zusammenhänge zwischen Agrarprotektionismus und landwirtschaftlicher Umweltübernutzung. Wenn die Entwicklungshilfeorganisationen des Nordens Hand in Hand mit den Gewerkschaften des Nordens gegen die WTO marschieren, während letztere die Einführung von Sozialklauseln in die WTO-Abkommen fordern, so machen sie sich zu Erfüllungsgehilfen protektionistisch gesinnter Gewerkschaftsfunktionäre und damit zu Totengräbern einer wirklich partizipatorischen Entwicklung des Südens. Solche merkwürdigen Koalitionen, wie sie neben Seattle auch in Davos zunehmend zu bemerken sind, mögen zwar im stimulierenden Umfeld einer Demonstration Bestand haben; fraglich ist, wie weit die Einigkeit im Detail ginge.

6. Gestaltungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der WTO

Die vorangehende Betrachtung hat gezeigt, dass den umwelt-, sozial- und entwicklungspolitischen Anliegen der WTO-Kritiker letztlich kaum mit einer Schwächung der WTO, sondern mit deren Stärkung gedient sein dürfte. Ebenso wichtig ist allerdings eine verbesserte Kommunikation, um die Kenntnis und Akzeptanz der WTO-Regeln in der Bevölkerung zu fördern.

Stärkung der WTO-Regeln

Eine Stärkung des WTO-Regelwerks sollte sich im Lichte der obigen Ausführungen an folgenden Leitlinien orientieren:

Verbesserte Verankerung des Nichtdiskriminierungsprinzips: Ausnahmetatbestände von der Nichtdiskriminierung sind kritisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und graduell abzubauen. Hier besteht durchaus weiter Spielraum für Verhandlungen, die im politischen Interesse aller Mitgliedstaaten stehen, und einige der möglichen Verhandlungsbereiche wurden bereits bei Abschluss der Uruguay-Runde beschlossen. So besteht im Norden noch viel Raum für weitere Liberalisierungen im Güterhandel: Landwirtschaft und Textilhandel sind wesentlich stärker in die WTO-Disziplin einzubinden, und es wäre sogar an der Zeit, dass der Norden über einen vollständigen Zollabbau nachdächte. Im Gegenzug könnte der Süden einen Verzicht auf die zahlreichen asymmetrischen Sonderregelungen sowie eine weitere Öffnungsschritte im Dienstleistungsbereich anbieten. Kurzum: Verhandlungsmöglichkeiten bestehen überall dort, wo der Nichtdiskriminierungsgrundsatz bislang noch durchbrochen wird.

Ausweitung des Geltungsbereichs des Nichtdiskriminierungsprinzips: Ökonomisch wünschenswert, aber politisch äusserst heikel dürfte die Ausweitung des Geltungsbereichs der Nichtdiskriminierungsregeln auf Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) sein. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, ob Regeln für internationale Investitionen und für den Personenverkehr in den WTO-Rahmen eingepasst werden sollten. Bezüglich Investitionen sind bislang nur erste Ansätze in der WTO-Ordnung enthalten. So sind beispielsweise nationale Bestimmungen, welche die Verwendung von lokalen Vorleistungen durch ausländische Investoren vorschreiben, unzulässig. Ein eigentlicher Regelungsrahmen für die Behandlung von Auslandsinvestitionen fehlt allerdings noch, was zu Verzerrungen auf den internationalen Kapitalmärkten führt. Erst 1998 scheiterte ein Versuch zum Abschluss eines umfassenden Multilateralen Investitionsabkommens (Multilateral Agreement on Investment; MAI) unter dem Dach der OECD an der unzureichenden Einbeziehung der Entwicklungsländer und am öffentlichen Widerstand zahlreicher NGOs. Derzeit wird vereinzelt diskutiert, ob ein Neuanlauf für ein solches Abkommen in der WTO unternommen werden soll. Aus politischen Gründen ist allerdings nicht mit einem solchen Abkommen in absehbarer Zeit zu rechnen.

Dies trifft erst recht auf eine bessere Verankerung des Personenverkehrs zu, die ebenfalls als ökonomisch wünschenswert betrachtet wird. Während in der Literatur bereits ein multilaterales Personenverkehrsabkommen „GAMP“ (General Agreement on the Movement of Persons) gefordert wurde, ist man in der Praxis hiervon noch weit entfernt. Selbst im bereits bestehenden Dienstleistungsabkommen GATS wurde die Personenfreizügigkeit weitestgehend ausgeklammert, obwohl sie für die Erbringung zahlreicher Dienstleistungen ein notwendiges Begleitrecht darstellt. Auch hier ist somit aufgrund der politischen Sensibilität nicht mit raschen Liberalisierungsschritten zu rechnen.

Verbesserte Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsprinzips: Die besten Regeln nützen nur wenig, wenn die Durchsetzungsmechanismen kein regelkonformes Verhalten der Akteure sicherstellen können. Diesbezüglich erweist sich die WTO-Streitschlichtung bislang als zu schwach, um die Regelkonformität der nationalen Aussenwirtschaftspolitiken sicherzustellen. Länder können nach wie vor auch dauerhaft von Verpflichtungen abweichen, da die Sanktionen verhältnismässig schmerzlos sind. Ausserdem erlauben die zahlreichen politischen Verfahrenselemente Kompromisse ausserhalb des Rechtsrahmens. Insgesamt ist die Streitschlichtung primär ein politisches Verfahren mit einer politischen Finalität: der Lösung politischer Konflikte. Marktöffnung und effektive Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes folgen erst an zweiter Stelle.

Da der Mangel an Durchsetzungsinstrumenten auf internationaler Ebene in der Völkerrechtsordnung systembedingt ist und auch langfristig bestehen wird, wird man über kurz oder lang nach Ergänzungen zum WTO-Streitschlichtungsverfahren suchen müssen, um dem WTO-Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Die Erfahrung mit dem Gemeinschaftsrecht der EG lehrt hier, dass letztlich nur eine stärkere Verzahnung des Völkerrechts mit dem nationalen Recht, wo es entsprechende Durchsetzungsmechanismen gibt, Abhilfe schafft. Bislang ist der Stellenwert des WTO-Rechts im nationalen Recht allerdings völlig unzureichend: Konsumenten, Importeuren oder ausländischen Exporteure ist die Berufung auf WTO-Recht vor nationalen Gerichten weitgehend verwehrt, wenn es darum geht, Widerspruch oder Klage gegen protektionistische Massnahmen der nationalen Einfuhrbehörden zu erheben. Dieser Mangel an „Direktwirkung“ beschneidet das WTO-Recht in seiner wirtschaftlichen Gestaltungskraft sehr stark. Da es die nationale (oder europäische) Judikative aus rechtspolitischen Reziprozitätsüberlegungen ablehnt, durch einseitige

Gewährung der Direktwirkung die Position der eigenen Regierung in internationalen Verhandlungen zu schwächen, würde hier vermutlich nur ein internationales Abkommen über die direkte Anwendbarkeit des WTO-Rechts in allen wichtigen Mitgliedstaaten Abhilfe schaffen. Erst wenn die Verzahnung zwischen den unterschiedlichen Rechtsebenen verbessert wird, ist eine effektive Beachtung der WTO-Regeln mit den entsprechenden positiven ökonomischen und nicht-ökonomischen Effekten dauerhaft gewährleistet.

Erhöhung der Akzeptanz der WTO-Regeln

Zur langfristigen Sicherung des WTO-Systems ist es schliesslich unabdingbar, dass auch die Akzeptanz der multilateralen Handelsordnung erhöht wird. Insbesondere muss dabei der Entstehung einer internationalen Öffentlichkeit Rechnung getragen werden, wie beispielsweise die Ereignisse von Seattle, aber auch das Scheitern des MAI gezeigt haben. Begünstigt wird diese Internationalisierung der öffentlichen Meinung durch das Internet als wichtigem grenzüberschreitenden Verbindungs- und Informationsmedium.

Wie kann jedoch die Akzeptanz der WTO-Ordnung erhöht werden, wer kann deren Vorteilhaftigkeit im Dialog vermitteln? Die WTO selbst kann sich kaum gegen Angriffe von aussen zur Wehr setzen, sondern muss sich – aus diplomatischer Rücksichtnahme auf die divergierenden Interessen und innenpolitischen Konstellationen der einzelnen Mitgliedstaaten – in allen Handlungen und Aussagen in äusserster Zurückhaltung üben. Auch von Seiten der nationalen Politik ist kaum Hilfe zu erwarten: Als internationale Organisation ist die WTO ein bequemer Sündenbock für Verfehlungen der nationalen Politik. Zumal erscheint es für die politischen Akteure im heutigen Klima eher opportun, sich der Globalisierungskritik anzuschliessen, als offen Position dagegen zu beziehen. Nicht zuletzt steht hinter den lauten Protesten relativ kleiner Gruppen eine breite schweigende Öffentlichkeit, die grosse Befürchtungen bezüglich der Auswirkungen der Globalisierung auf den persönlichen Lebensbereich hegt.

Bleibt jedoch auch ungerechtfertigte Kritik langfristig unwidersprochen, so wie dies derzeit der Fall ist, so wird die öffentliche Akzeptanz der Welthandelsregeln weiter ausgehöhlt. Deshalb kommt vor allem den Gesellschaftswissenschaftlern die Aufgabe zu, einer Demontage der Welthandelsordnung entgegenzutreten. Eine aktive, verständliche Kommunikation von Forschungsergebnissen und ein offener, kritischer Dialog mit allen Beteiligten sind hier gefragt. Die Chancen für konstruktive Lösungen stehen dabei gar nicht so schlecht – verbinden doch WTO-Befürworter und WTO-Gegner die gleichen Zielsetzungen: eine ökologisch und sozial ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung sowie der Schutz und Erhalt demokratischer Strukturen.

7. Ausgewählte Literatur

BHAGWATI, JAGDISH (1995): *Trade Liberalisation and 'Fair Trade' Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues*; in: *The World Economy*, Bd. 18, No. 6, S. 745-759

BHAGWATI, JAGDISH (1988): *Protectionism*; Cambridge, Massachusetts: MIT Press

BHAGWATI, JAGDISH und MATHIAS HIRSCH Hrsg. (1998): *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*; Berlin et al.: Springer

BHAGWATI, JAGDISH und ROBERT HUDEC (1996): *Fair Trade and Harmonization*; Cambridge, Massachusetts: MIT Press

DORNBUSCH, RÜDIGER Hrsg. (1993): *Policymaking in the Open Economy – Concepts and Case Studies in Economic Performance*; New York und Washington D.C.: Oxford University Press und The World Bank

FREDERIKSSON, PER G. Hrsg. (1999): *Trade, Global Policy, and the Environment*; Washington: The World Bank (Discussion Paper No. 402)

GROSSMANN, HARALD und GEORG KOOPMANN (1995): *Social Standards in International Trade: A New Protectionist Wave?*; Hamburg: HWWA (Diskussionspapier Nr. 24)

GRUPPE VON LISSABON (1997): *Die Grenzen des Wettbewerbs – Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*; München: Luchterhand

HAUSER, HEINZ (1988): Foreign Trade Policy and the Function of Rules for Trade Policy Making; in: DICKE, DETLEV C. and ERNST-ULRICH PETERSMANN: *Foreign Trade in the present and a new international economic order*; Fribourg: University Press (PUPIL Series, No. 4)

KRUEGER, ANNE O. ed. (1998): *The WTO as an International Organization*; Chicago und London: The University of Chicago Press

KRUEGER, ANNE O. (1997): Trade Policy and Economic Development – How We Learn; *NBER Working Paper*, No. 5896

KRUEGER, ANNE O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society; in: *American Economic Review*, Bd. 64, Heft 3, S. 291-303

MUELLER, DENNIS C. (1989): *Public Choice II – A revised edition of Public Choice*; Cambridge: Cambridge University Press (Nachdruck von 1993)

MYERS, NORMAN (1998): *Perverse Subsidies – Tax \$s Undercutting Our Economies and Environments Alike*; Winnipeg: International Institute for Sustainable Development

OECD (1999): *Trade, Investment and Development – Policy Coherence Matters*; Paris: OECD

OECD (1999): *Trade, Investment and Development – Reaping the Full Benefits of Open Markets*; Paris: OECD

OECD (1995): *Trade and Labour Standards – A Review of the Issues*; Paris: OECD

PETERSMANN, ERNST-ULRICH (2000): The WTO Constitution and Human Rights; in: *Journal of International Economic Law*; Bd. 3, Nr. 1, S. 19-25

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND et al. (1999): *Kein Blankoscheck für die Verwaltung – Die WTO braucht „Review, Repair and Reform“ – Eine gemeinsame Erklärung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und des Christlichnationalen*

Gewerkschaftsbundes, des Schweizerischen Bauernverbandes, der Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern, der Union des producteurs suisse, Greenpeace Schweiz, World Wide Fund for Nature Schweiz und der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas, Caritas; Medienkonferenz vom 8. November 1999 im Hotel Kreuz, Bern

SENTI, RICHARD (2000): *WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*; Zürich: Schulthess

STRAUBHAAR, THOMAS (2000): Why do we need a General Agreement on Movements of People (GAMP)? HWWA Discussion Paper Nr. 94

TUMLIR, JAN (1985): *Protectionism – Trade Policy in Democratic Societies*; Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research

TUMLIR, JAN (1984): *Economic policy as a constitutional problem*; 15th Wincott Memorial Lecture; London: Institute of Economic Affairs (IEA Occasional Paper No. 70)

TUMLIR, JAN (1983): International Economic Order and Democratic Constitutionalism; in: *ORDO*, Bd. 34, S. 71-83

URSPRUNG, HEINRICH W. (2000): Die Modellierung endogener Handelspolitik – “The Rake’s Progress”; in: *Aussenwirtschaft*, Bd. 55, Heft 1, S. 85-119

VON AUER, FRANK Hrsg. (1994): Arbeitnehmerrechte im Welthandel – Internationales Hans-Böckler-Forum; Mössingen-Talheim: Talheimer

WWF (1999): *Sustainable Trade for a Living Planet*; <http://www.panda.org>

WWF/CIEL/CNI/OXFAM (1998): Dispute Settlement in the WTO: A Crisis for Sustainable Development; *Discussion Paper*; Mai 1998; <http://www.panda.org>

ZIEGLER, ANDREAS R. und HEINZ HAUSER (1995): Das neue GATT, die WTO und Möglichkeiten Schweizerischer Umweltpolitik; in: JOCHIMSEN, MAREN und GEBHARD KIRCHGÄSSNER: *Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext*; Basel et al.: Birkhäuser

8. Ausgewählte Internetadressen zu WTO-Fragen

Welthandelsorganisation WTO: <http://www.wto.org>

Internetportal zur WTO-Forschung des Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (ab Mai 2001): <http://www.wtoeconomy.org>

Linksammlung der Kennedy School of Government (Harvard) zu WTO-Fragen: <http://www.ksg.harvard.edu/cid/cidtrade/links.html>

International Center for Trade and Sustainable Development: <http://www.ictsd.org>

WTO-Seiten des Institute for Agriculture and Trade Policy: <http://www.wtowatch.org>