



WTO-News

aus dem Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)



Kommentar

Brauchen wir eine demokratischere WTO?

Die Entscheidung des Allgemeinen Rates der WTO, die Ministerkonferenz 2001 in Doha/Qatar abzuhalten, hat zu heftiger Kritik von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) geführt. Diese befürchten, an der Wahrnehmung ihrer Meinungsäusserungsrechte durch den als undemokratisch geltenden Gaststaat behindert zu werden und werfen der WTO indirekt vor, über die Wahl des Konferenzortes die Beteiligung der NGOs auszuschalten. Einmal mehr wird damit das Problem der Rolle von NGOs bei der Weiterentwicklung der WTO-Ordnung aufgeworfen. Dahinter verbirgt sich – neben viel ungerechtfertigter Fundamentalkritik an Marktwirtschaft und Globalisierung (vgl. Kommentar in Ausgabe 2) – die berechtigte Frage nach der demokratischen Legitimation der Welthandelsordnung. Dieser Beitrag möchte das systemisch bedingte Spannungsfeld aufzeigen, jüngere Entwicklungen diskutieren und auf Gestaltungsmöglichkeiten für die Zukunft eingehen.

Die WTO-Ordnung im öffentlichen Rampenlicht

Das alte GATT operierte weitestgehend unbeachtet von der öffentlichen Meinung. Sowohl der verhältnismässig technische Charakter klassischer Handelsthemen als auch das Fehlen einer internationalen politischen Öffentlichkeit ersparten dem GATT öffentliche Aufmerksamkeit und Politisierung. Beides hat sich jedoch in den vergangenen Jahren stark geändert: Nach weitgehendem Zollabbau geraten zunehmend formal nichtdiskriminierende innerstaatliche Regulierungen mit handelsbehindernden Wirkungen in Konflikt mit dem GATT. Ein erster Höhepunkt war die Verurteilung der USA in den berühmten Thunfisch-Delphin-Fällen in den Jahren 1992 und 1993. Hier wurde ein

US-Importverbot für nicht delphinfreundlich gefangenen Thunfisch, das als Ergänzung eines nationalen Produktionsverbotes erlassen worden war, vom GATT für unzulässig erklärt. Das Urteil führte zu einem Aufschrei in der amerikanischen Öffentlichkeit, sah man doch die demokratisch legitimierte nationale Umweltpolitik durch eine angeblich schlecht legitimierte internationale Behörde bedroht. Ähnliches wiederholte sich hinsichtlich des US-Einfuhrverbotes für nicht-schildkrötenfreundlich gefangene Garnelen sowie bezüglich des EU-Einfuhrverbotes für Hormonfleisch. Neu ist auch, dass diese Themen nicht mehr nur im nationalen Rahmen, sondern – nicht zuletzt dank Internet – durch eine internationale politische Öffentlichkeit diskutiert werden.

Legitimation der WTO als Instrument der Regierungszusammenarbeit

Die dargelegten Entwicklungen haben zu einer Debatte über die „Governance“ der WTO geführt. Es stellt sich die Frage, ob und auf welchem Wege öffentliche Anliegen besser in der WTO verankert werden sollten. Wie steht es überhaupt um die demokratische Legitimation der WTO?

Die WTO zieht ihre Legitimation derzeit aus einem völkerrechtlichen Vertragswerk, das von nationalen Regierungen ausgehandelt und von nationalen Parlamenten ratifiziert wurde. Sie ist somit ein klassisches Instrument der intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten, wobei allein die Regierungen der Mitgliedstaaten das Sagen haben. Dies äussert sich etwa in der politischen Schwäche des Sekretariates in Genf, in diplomatischen Verfahrenselementen der Streitschlichtung, zu der ausschliesslich nationale Regierungen Zugang haben, oder in den formal eng gefassten Spielräumen der Streitschlichtungsorgane bei der Entwicklung von Fallrecht. Auf nationaler Ebene äussert sich der intergouvernementale Charakter der WTO-Ordnung vor allem in der mangelnden Verzahnung des WTO-Rechts mit dem innerstaatlichen Recht: Privatparteien können sich in aller Regel nicht auf WTO-Bestimmungen berufen, um gegen nationalstaatliche Verwaltungsentscheidungen gerichtlich vorzugehen.

Zusammengefasst: Die nahezu hermetische Abriegelung der WTO gegenüber Nichtregierungsakteuren stellt eine „saubere“ Lösung dar, da die nach innerstaatlichen Verfahren an nationale Regierungen delegierte Gewalt der einzige formale Einflussfaktor ist.

Öffnungstendenzen der WTO

Trotz des zwischenstaatlichen Charakters der WTO-Ordnung haben sich in den vergangenen Jahren erste Öffnungstendenzen gezeigt. Neben einer unverbindlichen Ermächtigung der WTO zur Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen in Art. V:2 des WTO-Abkommens ist eine hierauf gestützte Entscheidung des Allgemeinen Rates vom 18. Juli 1996 zu erwähnen (Dokument WT/L/162). Danach soll die Zusammenarbeit mit NGOs durch verschiedene Massnahmen verbessert werden, beispielsweise durch die Veranstaltung von Ad-Hoc-Seminaren oder eine schnellere Online-Veröffentlichung offizieller Dokumente. Während die Rolle der NGOs in der politischen Debatte zwar anerkannt wird, weist die Entscheidung zugleich explizit darauf hin, dass NGOs nicht direkt in die Tätigkeit der WTO und ihre Sitzungen einbezogen werden können. Stattdessen sollte der Einbezug von NGOs besser im nationalen politischen Prozess erfolgen.

Während von diesen politischen Vorgaben kaum eine erhöhte Einbindung der „Zivilgesellschaft“ ausgeht, erhielten die NGOs unerwartet Schützenhilfe durch den Appellate Body: Im Shrimp/Turtle-Fall (WT/DS58) übersandten NGOs dem Panel zwei sogenannte „Amicus Curiae Briefs“. Diese im angelsächsischen Rechtsraum verbreiteten Schriften dienen der Information und Beeinflussung von Gerichten. Während es das Panel ablehnte, diese Informationen zu berücksichtigen, korrigierte das Berufungsorgan diese Entscheidung: Nach Ansicht des Appellate Body umfasst das im Streitschlichtungsübereinkommen niedergelegte Recht des Panels zur Informationsbeschaffung auch das Recht, unaufgefordert zugesandte Informationen zu berücksichtigen. Die Entscheidung des Berufungsorgans bezüglich der Zulässigkeit von NGO-Eingaben wurde teilweise als Zeichen einer Öffnung der Streitschlichtung und damit der WTO gegenüber der „Zivilgesellschaft“ interpretiert. Indessen beobachten vor allem Entwicklungsländer diese Entwicklung mit Argusaugen.

Revolution oder Reaktion: Wie weiter mit den NGOs?

Im November 2000 wurde die Einbindung der NGOs einmal mehr thematisiert. Der Appellate Body musste über die Berufung der Kanadier gegen den Panelbericht entscheiden, in dem das französische Einfuhrverbot für asbesthaltige Produkte für WTO-konform befunden wurde (WT/DS135). Dabei legte er ein Prozedere fest, welches Nichtparteien die Möglichkeit gab, dem Appellate Body „Briefs“ zukommen zu lassen. Dieser Schritt des Berufungsorgans sorgte in Genf für gehörigen Krach: Eiligst wurde der Allgemeine Rat der WTO zu einer Sondersitzung einberufen, bei der dem Berufungsorgan signalisiert wurde, es solle „äusserste Vorsicht“ beim Umgang mit Amicus Briefs walten lassen. Insbesondere Malaysia, Pakistan, Indien (welche sich als Parteien bereits im Shrimp/Turtle-Fall gegen die Berücksichtigung von Amicus Briefs zur Wehr gesetzt hatten) sowie Ägypten sollen sich in der entspre-

chenden Sitzung des Allgemeinen Rates gegen die Berücksichtigung der Eingaben von NGOs zur Wehr gesetzt haben. Nur die USA, die Schweiz und Neuseeland hätten sich hinter das Berufungsorgan gestellt. Zufall oder nicht – der Appellate Body hat nicht eine einzige der 17 eingereichten Eingaben berücksichtigt. Nebenbei bemerkt hat er sich gleichwohl im unlängst ergangenen Urteil in wesentlichen Punkten der EU-Position angeschlossen; das Asbesteinfuhrverbot darf bestehen bleiben.

WTO-NGOs: Klärung eines schwierigen Verhältnisses als Zukunftsaufgabe

Die Auseinandersetzungen um die Amicus Curiae Briefs sind symptomatisch für das ungeklärte Verhältnis zwischen der WTO und der „Zivilgesellschaft“, oder – allgemeiner formuliert – für die Frage nach der „Governance“ der WTO. Auf dem Hintergrund des intergouvernementalen Charakters der WTO liegen die Amicus Briefs in der Tat quer. Gleichwohl bleibt die Frage, ob diese klassische Form der Regierungszusammenarbeit noch zeitgemäss ist. Ein moderneres, partizipativeres Völkerrechtsverständnis (als internationale Reflexion von auf Partizipation ausgerichteten nationalen Demokratien) steht im Gegensatz zum Aufbau der WTO-Ordnung, wo die Versammlung von Exekutiven weitgehend unkontrolliert durch eine legislative oder judikative Gewalt und ungestört von privaten Einflüssen über den Kurs der Welthandelsordnung bestimmt.

Der harsch kritisierte Vorstoss des Appellate Body mag ein Versuch sein, sich selbst als Judikativorgan zu emanzipieren sowie den NGOs als Ersatz für eine nicht vorhandene Legislative zu einem Mindestmass an Einbindung zu verhelfen. Dennoch wäre eine umfassendere Reform wünschenswerter als die selektive Berücksichtigung einzelner Interessen, welche ebenfalls grosse Legitimationsprobleme aufweist. Als Lösung denkbar wäre etwa die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung, bestehend aus Mitgliedern nationaler Legislativen. Ein solches Organ könnte Impulse aus der nationalen und internationalen Öffentlichkeit aufnehmen und in die WTO einbringen. Es wäre damit auch für eine Institutionalisierung und Kanalisierung von NGO-Kontakten prädestiniert. Wenngleich diesem Organ zunächst wohl nur konsultative Funktionen zugestanden würden, wäre es doch ein erster Schritt in Richtung mehr Bürgerbeteiligung.

Schliesslich ist aber nicht nur die horizontale Gewaltenteilung im Auge zu behalten: Echte Partizipation äussert sich auch in einer Emanzipation der Individuen gegenüber dem Staat. Hier sind aber vor allem die Nationalstaaten gefordert: Neben mehr Offenheit der politischen Institutionen für die Anliegen der Bürger könnte vor allem die Gewährung von Direktwirkung für WTO-Regeln – allgemeiner: eine stärkere Verzahnung des multilateralen Rechts mit dem nationalen Recht – dem Einzelnen mehr Rechte bringen. Dieses ebenso alte wie aktuelle Anliegen würde auch eine faktische Stärkung der WTO-Prinzipien ermöglichen.

So oder so: Die WTO-Ordnung muss in der Lage sein, politische Modernisierungstendenzen aufzunehmen. Ansonsten droht ihr in zentralen Mitgliedstaaten der Verlust jener politischen Unterstützung, die für ihren Bestand, ihre ökonomische Gestaltungskraft und ihre Zukunft zentral ist.

Thomas A. Zimmermann



Verhandlungen

GATS 2000: Wegbereiter für eine neue Runde oder Verhandlungsblockade?

Ungeachtet der gescheiterten Ministerkonferenz von Seattle haben vor etwas mehr als einem Jahr die „GATS 2000“-Verhandlungen begonnen. Es ist unbestritten, dass ein dynamischer Dienstleistungssektor sowohl für die Beschäftigung wie auch als Wachstumstreiber für wissensbasierte Ökonomien unerlässlich ist. Der Dienstleistungssektor wird auch in der WTO-Ministerkonferenz von Doha im Herbst diesen Jahres eine zentrale Rolle einnehmen. Grund genug, den Fortschritt der Verhandlungen in den zwei Verhandlungsbereichen – generelle Verpflichtungen und Disziplinen einerseits sowie progressive Liberalisierung andererseits – in Augenschein zu nehmen.

Stillstand bei "Generellen Verpflichtungen und Disziplinen"

Fünf Regelungsbereiche wurden während der Uruguay-Runde nur unzureichend behandelt: Innerstaatliche Regelungen, Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, Notstandsmassnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen. Der GATS-Vertrag schreibt vor, dass entsprechende Verhandlungen durch Unterausschüsse des Dienstleistungsrates zügig nach Inkrafttreten des GATS aufgenommen werden sollen.

Die jeweiligen Arbeitsgruppen haben zwar in diesem ersten Jahr regelmäßige Treffen vorgenommen. Im Großen und Ganzen wurden in den fünf Fragen bislang jedoch keine konkreten Ergebnisse erzielt. Symptomatisch sind etwa die Verhandlungen zu den Notstandsmassnahmen, die bereits 1997 abgeschlossen werden sollten und nun zum zweiten Mal ergebnislos auf 2002 verschoben wurden.

Konkrete Schritte zur Vorbereitung der "Progressiven Liberalisierung"

Der Abschluss des GATS ist von fundamentaler Bedeutung, da dieses als Rahmenabkommen erstmals das Nicht-diskriminierungsprinzip für den Dienstleistungshandel auf multilateraler Ebene verankert. Die Liberalisierungszustandnisse beschränkten sich aber im Wesentlichen auf eine Festschreibung der Anfang der neunziger Jahre vorherrschenden Marktzugangsbedingungen. Die Liberalisierung über individuell ausgestaltete nationale Verpflichtungslisten hat auch zu sehr heterogenen Ergebnissen geführt.

Die Mitgliedstaaten einigten sich deshalb bereits bei Abschluss der Uruguay-Runde auf neue Liberalisierungsverhandlungen, die spätestens bis zum Jahr 2000 aufgenommen werden sollten. Im Detail werden Verbesserungen in den drei Verpflichtungsbereichen Marktzugang, Inländerbehandlung und Meistbegünstigung angestrebt. Hierfür müssen zunächst Verhandlungsrichtlinien erarbeitet werden. Trotz des Scheiterns von Seattle starteten die GATS 2000-Verhandlungen vor einem Jahr. Im Mai 2000 nahmen

die Mitgliedstaaten eine „Roadmap“ an. Gemäss dieser Roadmap, welche explizit an den bisherigen GATS-Strukturen festhält, sollen die Verhandlungen in zwei Phasen stattfinden.

Die erste Phase (Mai - Dezember 2000) sah zwei wesentliche Bereiche vor. Zum einen sollten Altlasten im Bereich der generellen Verpflichtungen und Disziplinen sowie bei Klassifizierungsfragen im Dienstleistungsbereich abgearbeitet werden, die vor Beginn 2000 nicht geklärt worden sind (vgl. oben). Die entsprechenden Verhandlungen verliefen auch in diesem ersten GATS 2000-Jahr erfolglos. Zum Anderen sollten die Verhandlungsmodalitäten für die weiteren Liberalisierungsschritte festgelegt werden. Hier sind sechzig Positionspapiere aus den Mitgliedstaaten eingegangen, aus denen am 28. März 2001 mit grosser Zustimmung – auch der Entwicklungsländer – die benötigte Verhandlungsrichtlinie erstellt wurde. Die zweite Phase begann in derselben Woche mit einer Bestandsaufnahme.

Nun sollten sich, aufbauend auf der Richtlinie, inhaltliche Verhandlungen ergeben. Die Richtlinie selbst regelt vor allem prozedurale Fragen. Sie bekräftigt zunächst das Festhalten an den Prinzipien des GATS. Positiv ist zu bemerken, dass zumindest a priori kein Dienstleistungssektor aus den Verhandlungen ausgeschlossen werden soll. Andererseits verheisst die durchgängige Betonung der Sonderstellung der Entwicklungsländer wenig Gutes für deren Einbindung in einen Weltdienstleistungsmarkt. Die Verhandlungen sollen auf bilateraler, plurilateraler und multilateraler Basis erfolgen, wobei als Methode hauptsächlich der „Request-Offer-Approach“ vorgesehen ist. Dies bedeutet, dass zunächst zwischen einzelnen Ländern über konkrete Marktzugangswünsche verhandelt wird; von allfälligen Ergebnissen profitieren dann aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips auch alle anderen WTO-Mitglieder.

Aufwärmphase in einem schwierigen Verhandlungsumfeld

Nimmt man die Schaffung neuer GATS-Regeln und die konkrete sektorspezifische Ausdehnung von Liberalisierungszustandnissen durch die Länderlisten als Massstab für den Erfolg des ersten Jahres, so sind keine Fortschritte erzielt worden. Diplomatisch wird von einer „Aufwärmphase“ der Verhandlungen gesprochen. Muss man somit die Verhandlungen als Misserfolg werten?

Im Bereich der GATS-Regelneuschaffung erwecken die diplomatisch verklausulierten Berichte der Arbeitsgruppen häufig Zweifel am Bestreben nach Fortschritten. Es ist aber nicht zu übersehen, dass es vielfach – wie z.B. im Falle der innerstaatlichen Regulierung – um sehr sensible Themenbereiche mit bedeutenden Implikationen für nationale Interessen und Souveränität (z.B. Regulierung des Gesundheitssektors, Bildung, etc.) geht. Es ist daher fraglich, ob die politisch schwachen Unterausschüsse des Dienstleistungsrates der geeignete Rahmen für diese Verhandlungen sind.

Positiv ist zu vermerken, dass im Bereich der Vorbereitung weiterer Liberalisierungen in einem schwierigen Umfeld Fortschritte erzielt werden konnten: Eine von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommene Verhandlungsrichtlinie liegt vor. Die formalen Voraussetzungen für künftige inhaltliche Verhandlungen sind erfüllt. Vom angeblichen Verhandlungsstillstand nach Seattle und einer Lahmlegung der

Dienstleistungsverhandlungen kann also keine Rede sein. Auch vom vielfach behaupteten Widerstand der Entwicklungsländer gegen weitere Verhandlungen im Dienstleistungssektor war angesichts der sehr konstruktiven Mitarbeit in den entsprechenden Gremien - z.B. mit Positionspapieren zur Verhandlungstechnik - wenig zu spüren.

Wie weiter im Dienstleistungsdossier?

Die Industrie- und Entwicklungsländer scheinen gemeinsam gewillt, die Verhandlungen voranzutreiben. Die Bedeutung dieser Zustimmung ist nicht zu unterschätzen, da nach der gescheiterten Seattle-Konferenz die Agrar- und Dienstleistungsverhandlungen zum „Prüfstein der WTO“ geworden sind. Ob die Lancierung einer neuen grossen Runde in absehbarer Zeit Realität wird, hängt wesentlich von konstruktiven Verhandlungen im GATS 2000 ab.

Die für November 2001 geplante Ministerkonferenz von Qatar hat erneut Erwartungen für eine grosse Verhandlungsrunde geweckt. Die GATS-Verhandlungen bleiben

von diesem Beschluss natürlich nicht unberührt. Auf der einen Seite wird es bis November zu einer Hinhaltepolitik ohne Liberalisierungsschritte kommen. Dies liegt daran, dass die einzelnen Regierungen die Möglichkeiten für vertragsübergreifende Paketlösungen in Qatar nicht voreilig aus der Hand geben wollen. Zudem könnte eine zusätzliche Gefahr für das Fortschreiten der GATS-Verhandlungen sein, dass die Aussicht auf eine grosse Runde die Verhandlungen in die Schusslinie von NGOs bringt.

Auf der anderen Seite könnten sich die GATS 2000-Bemühungen und die grosse Runde wechselseitig stimulieren: Die Bestandsaufnahme der GATS 2000-Verhandlungen Ende März profitierte von der Aussicht auf eine große Runde mit übergreifenden Verhandlungspaketen. Umgekehrt helfen die GATS 2000-Verhandlungen, ein wichtiges Dossier für eine nächste Runde inhaltlich vorzubereiten. Seattle scheiterte nicht zuletzt an der mangelhaften inhaltlichen Vorbereitung - die GATS 2000-Verhandlungen können hier eine wichtige Funktion erfüllen. *Sacha Wunsch-Vincent*



Herausgegriffen

Journal of International Economic Law, Oxford University Press; Erscheinungsweise: 4 Ausgaben jährlich seit 1998, Print (ISSN 1369-3034) und Online (ISSN 1464-3758); Abonnementspreise von GBP 22,- (Studierende) bis GBP 133,- (Institutionen) pro Jahr; Internet: <http://www3.oup.co.uk/jielaw/>

Soeben ist die neueste Ausgabe des Journal of International Economic Law (Bd. 4, Nr. 1) erschienen. Die inzwischen im vierten Jahrgang herausgegebene Zeitschrift hat sich in kürzester Zeit zu einem unverzichtbaren Referenzwerk für WTO-Fragen entwickelt. Dafür sprechen die thematische Ausrichtung (und Konzentration) sowie die Qualität der Beiträge und Autoren.

Hervorzuheben ist insbesondere das Bestreben, Streitschlichtungsfälle im Lichte ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Weiterentwicklung der WTO-Ordnung zu diskutieren. Als persönliche Selektion sei beispielhaft auf die Aufsätze verwiesen, die den Grundsatz der Inländerbehandlung im Zusammenhang mit der Debatte um „like products“ und im Lichte der zwei Abkommen zu den technischen Handelshemmnissen präzisieren: MATTOO AND SUBRAMANIAN (Bd. 1, Nr. 2, S. 303-322), ROBERTS (Bd. 1, Nr. 3, S. 377-405), oder PAUWELYN (Bd. 2, Nr. 4, S. 641-664). Auch die neueste Ausgabe enthält mehrere grundsätzliche Beiträge zur Streitschlichtung.

Bemerkenswert sind ebenfalls die thematischen Sonderhefte, die in ihrer inhaltlichen Konzentration eine differenzierte Diskussion aktueller Problemlagen gestatten. Auch hier im Sinne einer persönlichen Auswahl: Bd. 1, Nr. 2 zum WTO Dispute Settlement System, Bd. 1, Nr.4 über Trade

Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) oder Bd. 3, Nr. 2 zum Thema der Regulierung in mehrstufigen Staatsstrukturen.

Auch die soeben erschienene Ausgabe (Bd. 4, Nr. 1) enthält zahlreiche Beiträge zu Grundsatzfragen der WTO: Menschenrechte und internationales Handelsrecht, WTO-Verfassung und Reformvorschläge, Umsetzung von WTO-Streitschlichtungsurteilen. Sie enthält daneben auch einen hilfreichen „Websurvey“ über Internetressourcen zum internationalen Wirtschaftsrecht.

Gemäss selbst formulierter Zielsetzung soll die Zeitschrift neben akademischen Kreisen vor allem auch Praktiker aus Regierungen oder Anwaltskanzleien ansprechen und grundsätzliche Analysen zu einem weiten Bereich von internationalen Rechtsfragen bieten, die empirisch abgestützt und aus einer multidisziplinären Perspektive geschrieben sind. Zumindest bezüglich des Anspruches auf Verständlichkeit und Multidisziplinarität mag es ein Test sein: Das Journal of International Economic Law ist für mich als Ökonom eine wichtige Quelle für die Beobachtung und Analyse von WTO-Recht. *Heinz Hauser*

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Heinz Hauser
Redaktion, Produktion, Vertrieb: Dipl.-Kfm. Thomas A. Zimmermann
Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft
und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG)
Universität St. Gallen
Dufourstrasse 48
CH-9000 St. Gallen
Telefon: ++ 41 / (0)71 / 224 23 50
Telefax: ++ 41 / (0)71 / 224 22 98
E-Mail: leserservice@wto-news.ch
Internet: <http://www.wto-news.ch>
ISSN: 1424-4349 (Print), 1424-4357 (Online)
Druck: Niedermann Druck AG, St. Gallen