

# 1 Entwicklung der internationalen Handelspolitik

## 1.1 Multilaterale Handelspolitik: Welthandelsorganisation WTO

### 1.1.1 Ein Blick zurück: woher kommt die WTO?

In ihren Ursprüngen geht die WTO auf die geplante, aber nie realisierte Internationale Handelsorganisation ITO zurück. Nachdem die Gründung der ITO 1948 am Widerstand des US-Kongresses scheiterte, blieb einzig derjenige Teil des Gesamtprojekts der Havanna-Charta übrig, der den Abbau von Handelshemmnissen vorsah. Als Ergebnis entstand das GATT (Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen), das im wesentlichen den Warenhandel ohne landwirtschaftliche Produkte und Textilien umfaßte. Formal blieb das GATT nur „vorläufig in Anwendung“ und trat nie in Kraft. Im GATT wurden grundlegende Regeln der multilateralen Handelspolitik festgelegt. Dazu gehören die Meistbegünstigung, Inländerbehandlung und der freie Marktzugang (siehe Schaukasten 3 für Details). Darüberhinaus bestand das wesentliche Ziel des GATT darin, den internationalen Handel mit Gütern zu steigern.

Dies verfolgten die wichtigsten Handelsmächte, allen voran die USA, in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg in insgesamt acht Handelsrunden (vgl. Tabelle 1.). Die Liberalisierung des Handels versuchte man einerseits durch den Abbau von Zöllen und anderen tarifären Handelshemmnissen, andererseits durch die Beseitigung von sog. nicht-tarifären Handelshemmnissen (technische Normen, Qualifikationsnachweise, Gesundheitspolizeiliche Vorschriften etc.) bzw. deren Umwandlung in Zölle zu erreichen. Dabei war man im Zollbereich sehr erfolgreich. Der durchschnittliche Zollsatz sank von durchschnittlich über 40% auf durchschnittlich 4,6% nach Abschluss der Uruguay Runde. Demgegenüber erwies sich das Thema nicht-tarifäre Handelsbarrieren als sehr schwierige Materie. In den 1980er Jahren kam es darüber zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Japan, welche die Dynamik der multilateralen Handelspolitik erheblich belastete, und drohte, das GATT insgesamt in Frage zu stellen.

**Tabelle 1: GATT Verhandlungsrunden** (Quelle: WTO, [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm))

Jahr	Ort/Name	Verhandlungsthemen	Teilnehmende Länder
1947	Geneva	Zölle	23
1949	Annecy	Zölle	13
1951	Torquay	Zölle	38
1956	Geneva	Zölle	26
1960-1961	Geneva Dillon Round	Zölle	26
1964-1967	Geneva Kennedy Round	Zölle und Anti-Dumping Maßnahmen	62
1973-1979	Geneva Tokyo Round	Zölle, Nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen, „Rahmenabkommen“	102
1986-1994	Geneva Uruguay Round	Zölle, Nicht-tarifäre Handelsmaßnahmen, Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, Streitbeilegung, Textilien, Landwirtschaft, Gründung der WTO, etc.	123

### Schaukasten 3: Grundlegende Prinzipien der WTO

**Meistbegünstigung:** die günstigste Behandlung, welche eine Ware oder Dienstleistung aus einem anderen WTO Staat im Inland erfährt, muss ebenso allen anderen WTO Staaten eingeräumt werden. Mit anderen Worten: Meistbegünstigung bedeutet ein Diskriminierungsverbot zwischen Handelspartnern

**Abbau von Handelshemmnissen/Freier Marktzugang:** der Zugang zum jeweiligen nationalen Markt soll für ausländische Waren und Dienstleistungen möglichst ungehindert erfolgen können. Zölle sind zu reduzieren, sonstige mengenmäßige Beschränkungen sind zu beseitigen.

**Inländerbehandlung:** abgesehen von bestehenden Zöllen und bekannt gegebenen nichttarifären Handelshemmnissen muss die günstigste Behandlung, welche den inländischen gleichwertigen Waren und Dienstleistungen gewährt wird, auch importierten Waren und Dienstleistungen eingeräumt werden. Mit anderen Worten: Inländerbehandlung bedeutet ein Diskriminierungsverbot zwischen in- und ausländischen Waren und Dienstleistungen bzw. deren Anbieter.

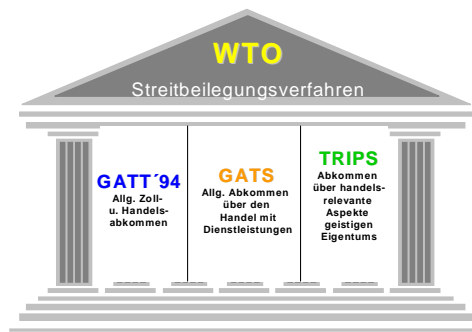
#### 1.1.2 Aufbau und Struktur der WTO

Die 1995 gegründete Welthandelsorganisation bzw. World Trade Organization WTO bildet das Regelwerk für den internationalen Handel mit Waren, Dienstleistungen und geistigen Eigentumsrechten (Patente, Copyrights, Handelsmarken u.a.). Der Sitz der WTO befindet sich in Genf. Sie hat derzeit 148 Mitglieder (Stand September 2003). Weitere Länder befinden sich noch in Beitrittsverhandlungen (u.a. Russland, Ukraine, Algerien, Serbien). In der WTO gilt formal das Einstimmigkeitsprinzip, d.h. jedes Land hat eine Stimme, wenn es darum geht im obersten Entscheidungsorgan, der WTO-Ministerkonferenz, Beschlüsse zu fassen, und die Beschlüsse sind in der Regel einstimmig zu fassen. Das bedeutet, dass theoretisch jedes Land über ein Vetorecht in der WTO verfügt. Die Mitgliedsländer werden durch ein Regierungsmitglied (meist der/die Wirtschaftsminister/in) vertreten.

Über zwei Drittel der Mitglieder sind Entwicklungsländer, von denen sich viele überhaupt keine Vertretung in Genf leisten können. Demgegenüber sind die mächtigen Handelsländer USA, EU, Japan etc. mit grossen ExpertInnenstäben vor Ort präsent. Ohne eine ständige Vertretung in Genf ist es für ein Land kaum möglich, seine Interessen in der laufenden Arbeit, und insbesondere während der Verhandlungsrunden, welche in zahlreichen Gremien und Arbeitsgruppen in Genf stattfinden, angemessen zu vertreten.

Während der Verhandlungen gibt es die sog. Green Rooms, in die gezielt eine Handvoll Vertreter aus jenen Ländern eingeladen werden, die noch zu überzeugen sind. Hinter verschlossenen Türen finden dort informelle Verhandlungen in unbekannter Zusammensetzung und in nicht angekündigten Räumen statt. Hier werden von den wichtigsten Handelsmächten USA, EU, Japan und ihren Verbündeten Verhandlungsstrategien abgestimmt, inhaltliche Kompromisse ausgelotet und jene Widerstände, die ein einstimmiges Verhandlungsergebnis gefährden könnten im engsten Kreis aufgelöst. Der Druck vonseiten der großen Handelsmächte, der auf widerspenstigen Ländern lastet ist enorm; die Intransparenz, unter der die Texte der WTO-Ministererklärungen oft in letzter Minute ausgehandelt werden, ebenso.

Abbildung 4: Vertragsstruktur der WTO



Das Welthandelsregime gewann mit der Gründung der WTO stark an Bedeutung. Neben dem traditionellen Bereich der Regulierung des Warenhandels durch das GATT kamen nunmehr als zweite Säule auch der Dienstleistungshandel durch das GATS Abkommen dazu, sowie als dritte Säule das Abkommen über handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums TRIPS. Auch der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten wird nunmehr in der WTO behandelt. Daneben wurde die WTO-Agenda um eine Reihe weiterer neuer Themen wie der Wettbewerbspolitik, Subventionen, Investitionen, öffentliche Auftragsvergabe, aber auch um Querschnittsthemen wie Handel und Umwelt, oder Handel und Soziales (Arbeitsnormen) erweitert. Das entscheidende Charakteristikum der WTO, das ihre besondere Machtstellung im internationalen System begründet, ist allerdings ihr Streitbeilegungsverfahren. Durch dieses Verfahren gibt es nunmehr die Möglichkeit, Vertragsverletzungen eines Mitgliedsstaates von einem WTO-Schiedsgericht bestehend aus Handelsexperten untersuchen zu lassen. Bei festgestellter Vertragsverletzung ist das beklagte Land dazu verpflichtet, die betreffenden Gesetze und Regelungen zu ändern. Andernfalls können Handelssanktionen in Form von Strafzöllen verhängt werden. Diese Sanktionen können ein Land empfindlich treffen. Daher genügt in der Regel ihre bloße Androhung, um ein Einlenken des betreffenden Landes herbeizuführen.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden im Abstand von zwei Jahren Ministerkonferenzen abgehalten. Berühmt wurde die Konferenz von Seattle im November/Dezember 1999. Der für diese Konferenz geplante Startschuss für eine neue Welthandelsrunde fand aufgrund des massiven Protests vonseiten der Entwicklungsländer und der globalisierungskritischen Bewegung nicht statt. Erst zwei Jahre später konnte bei der 4. WTO Ministerkonferenz in Doha im Emirat Qatar im November 2001 eine neue Handelsrunde offiziell begonnen werden. Der Kritik der Entwicklungsländer, dass die Handelsliberalisierung durch die Uruguay Runde ihnen bislang keine grossen Vorteile gebracht hätte, versuchte man durch die Verabschiedung der Entwicklungsagenda von Doha Rechnung zu tragen. Die Verhandlungen im Rahmen der Doha Runde sollen bis Anfang 2005 abgeschlossen sein. Die 5. Ministerkonferenz fand im September 2003 in Cancún, Mexiko statt. Durch ihr Scheitern ist zur Zeit der erfolgreiche Abschluß der Doha Runde ernsthaft in Frage gestellt.

## 1.2 Regionale Integrationsabkommen

Neben dem GATT/WTO Prozess kam es insbesondere ab der zweiten Hälfte der 1950er Jahre zu einer raschen Zunahme regionaler Integrationsabkommen. Diese Form wirtschaftlicher Kooperation weicht vom GATT/WTO Prinzip der Meistbegünstigung ab, indem zwei oder mehr Länder vereinbaren, im gegenseitigen Handel keine Zölle mehr zu verrechnen. Daher ist

dies auch nur dann WTO konform, wenn die betroffenen Länder ihre Zölle im gegenseitigen Handel auf Null senken. Während der 1950er und 60er Jahre entstanden z.B. die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG, der Andenpakt, oder die Karibische Gemeinschaft CARICOM. In einer zweiten Welle regionaler Integration seit den 1980er Jahren entstanden z.B. die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA zwischen Canada, USA und Mexiko, der Gemeinsame Markt des Südens MERCOSUR zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay, oder die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika SADC.

Die Motive für diese Zunahme von regionalen Integrationsbestrebungen liegen sowohl im ökonomischen als auch politischen Bereich. In wirtschaftlicher Hinsicht verspricht man sich durch die Vergrößerung des Marktes eine günstigere regionale Arbeitsteilung, billigere Produktionskosten pro Einheit, verbesserten Absatz der Waren, und ein größeres Warenangebot. Auch politische Ziele wie die Förderung von Stabilität und Frieden, oder auch weniger noble wie die Sicherung von politischen Einflußsphären können am Anfang eines Integrationsprozesses stehen.

#### **Schaukasten 4: Stufen der wirtschaftlichen Integration**

**Präferenzzollabkommen:** ein Land A gewährt den Gütern aus einem Land B (oder mehreren Ländern) den Import zu reduzierten Zollsätzen. Beispiel: das Abkommen von Cotonou zwischen der EU und den AKP-Staaten (ehemalige europäischen Kolonien in Afrika, der Karibik, und dem Pazifik)

**Freihandelszone:** zwei oder mehr Länder beseitigen alle Zölle im gegenseitigen Handel, behalten aber ihre jeweiligen Zölle gegenüber dritten Staaten unverändert bei. Beispiel: die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA zwischen Kanada, den USA und Mexiko.

**Zollunion:** zwei oder mehr Länder beseitigen alle Zölle im gegenseitigen Handel, und vereinheitlichen die Zollsätze gegenüber dritten Staaten. Beispiele: die Europäische Union bis 1992, der MERCOSUR. Der MERCOSUR zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay ist allerdings eine unvollständige Zollunion.

**Gemeinsamer Markt/Binnenmarkt:** zusätzlich zum freien Warenverkehr werden auch alle Hindernisse für den freien Kapital-, Personen-, und Dienstleistungsverkehr beseitigt. Beispiel: EG seit 1993

**Wirtschafts- und Währungsunion:** zusätzlich zum Binnenmarkt kommt es auch zu einer Vereinheitlichung der Geld- und Währungspolitik und in der Endstufe zur Einführung einer gemeinsamen Währung. Beispiel: EU mit der Einführung des EURO seit 1999.

Neben der regionalen wird heute verstärkt die interregionale Handelskooperation vereinbart oder angestrebt. Beispiele sind die Abkommen der EU mit Mexiko, Chile, mit den MERCOSUR-Staaten (in Verhandlung) sowie das Abkommen mit den AKP-Länder im Rahmen des Cotonou-Vertrages. Auch die USA verfolgen solche interregionalen Strategien, insbesondere im Rahmen der APEC und mit der von ihr betriebenen Pan-amerikanischen Freihandelszone FTAA. Für die nächsten Jahre wird eine weitere Beschleunigung der Bildung regionaler und interregionaler Zusammenschlüsse erwartet.

Die Abkommen der neuen Generation enthalten vermehrt Elemente sog. tiefer Integration (*Deep Integration*), die über den reinen Abbau konventioneller Handelsschranken an den Grenzen hinausgehen. Die Europäische Union ist dabei neben den USA eine wichtige treibende Kraft. Sie verfolgt eine aktive Strategie des Abschlusses bilateraler Handelsabkommen mit dem Ziel, weitgehende Handelsliberalisierungen bei Waren, Dienstleistungen, Geistigen Eigentumsrechten, Investitionen und anderen Themen zu erreichen. Die im Rahmen bilateraler Abkommen erzielten Liberalisierungen versucht sie dann im WTO Rahmen zu multilateralisieren, d.h. allgemein verbindlich zu machen. Regionale Handelsvereinbarungen sollen derart einerseits der europäischen Exportwirtschaft wichtige Absatzmärkte besser erschließen und andererseits im Sinne eines „offenen Regionalismus“ für eine integrative Handelsliberalisierung auf breiter Front eingesetzt werden.

**Schaukasten 5: Beispiele regionaler Integration von Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern** (Quelle: Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft, [www.bundestag.de/gremien/welt/](http://www.bundestag.de/gremien/welt/))

	Industrieländer	Schwellenländer	Entwicklungsländer
Industrieländer	EU, EFTA, FTAA, NAFTA	APEC, ASEM	FTAA, Cotonou
Schwellenländer	FTAA, NAFTA, Freihandelsabkommen EU-Südafrika, EU-Chile, EU-MERCOSUR, EU-CEFTA	ASEAN, Andenpakt	MERCOSUR
Entwicklungsländer	APEC, ASEM, FTAA	SADC, SACU	ECOWAS, LAIA, COMESA, Caricom, PTA
<b>Legende</b>			
Andean Community	Andenpakt		
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation		
ASEAN	Association of South East Asian Nations		
ASEM	Asia-Europe Meeting		
CARICOM	Caribbean Community and Common Market		
COMESA	Common Market for Eastern & Southern Africa		
CEFTA	Central European Free Trade Agreement		
Cotonou	Abkommen zwischen der EU und assoziierten AKP-Staaten		
ECOWAS	Economic Community of West African States		
EFTA	European Free Trade Association		
EU	Europäische Union		
FTAA	Free Trade Area of the Americas		
LAIA	Latin American Integration Association		
MERCOSUR	Mercado Común del Sur		
NAFTA	North American Free Trade Agreement		
PTA	Preferential Trade Area of Eastern and Southern Africa		
SADC	Southern African Development Community		
SACU	Southern African Customs Union		

## Weiterführende Literatur/Links

### Literaturliste

#### Internationaler Handel, Globalisierung, Entwicklung:

- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Westfälisches Dampfboot, Münster 1996
- Chang, Ha-Joon: Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective, Anthem Press, London 2002
- Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ (Drucksache 14/9200), [www.bundestag.de/gremien/welt/](http://www.bundestag.de/gremien/welt/)
- UNDP (Hg.): Making Global Trade Work for People, Earthscan, London 2003

#### Welthandelsorganisation WTO:

- ATTAC (Hg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO-GATS-TRIPS-MAI. Promedia, Wien 2003
- Dunkley, Graham: The Free Trade Adventure. The WTO, the Uruguay Round and Globalism – A Critique, Zed Books, London and New York 2000
- Senti, Richard: WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Verlag Österreich, Wien 2000

## Handel und Arbeitsstandards:

Dessewffy, Éva: Argumentarium Mindesarbeitsnormen. AK Wien, 2003

Reuß, Matthias: Menschenrechte durch Handelssanktionen – die Durchsetzung Sozialer Standards in der WTO, Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationales Angelegenheiten der Universität Hamburg, Hrg Dr Th Bruha und Dr St Oeter, Band 24, Hamburg 1999.

## Dienstleistungshandel - GATS:

Fritz, Th./Scherrer, Chr.: GATS – zu wessen Diensten. Öffentliche Aufgaben unter Globalisierungsdruck, VSA, Hamburg, 2002

Sinclair, S./Griehaber-Otto, J.: Facing the Facts: a guide to the GATS debate, Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 2002

WTO: Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services, WTO Secretariat, Kluwer Law International, The Hague, 2001

## Geistige Eigentumsrechte - TRIPS:

Klaffenböck, Gertrude/Lachkovits, Eva (Hg.): Biologische Vielfalt. Wer kontrolliert die globalen genetischen Ressourcen?, Brandes & Apsel, Frankfurt am Main 2001

May, Christopher: A Global Political Economy of Intellectual Property Rights. The new enclosures?. Routledge/RIPE studies in Global Political Economy, Routledge, London 2000

Wörner, Beate: Von Gen-Piraten und Patenten, Herausgegeben von Brot für die Welt, Weltthemen 1, Brandes & Apsel, Frankfurt am Main, 2000

## **Links**

[www.wto.org/](http://www.wto.org/)

[http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp)

<http://europa.eu.int/comm/trade/>

<http://www.attac-netzwerk.de/>

<http://www.policyalternatives.ca/>

<http://www.citizen.org/trade/index.cfm>

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.tradeobservatory.org](http://www.tradeobservatory.org)

<http://www.ifg.org/wto.html>

[www.igtn.org](http://www.igtn.org)

[www.twinside.org.sg](http://www.twinside.org.sg)

[www.weedbonn.org](http://www.weedbonn.org)

[www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk)

[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

Portal der WTO

WTO Dokumente Server

Generaldirektion Handel/EU-Kommission

ATTAC Deutschland Portal

Portal des Canadian Center for Policy Alternatives

Portal der NGO Global Trade Watch

Portal der OECD

Trade Observatory des International Centre for Agriculture and Trade

International Forum on Globalisation

International Gender and Trade Network

Third World Network

World Economy, Ecology and Development

World Development Movement

International Centre for Trade & Sust.Development

Der Text ist übernommen von Mag.Dr. Werner Raza.