

Scheitern als Chance – Die Welthandelsorganisation nach dem Gipfel von Cancún

Matthias Heddenhausen*

Als am 14. September 2003 vom Generalsekretär der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation/WTO) Supachai Panitchpakdi mit einer dünnen Erklärung das Ende der Ministerkonferenz von Cancún verkündet wurde, interpretierten große Teile der versammelten Zivilgesellschaft dieses Scheitern – innerhalb der WTO wird von einem „Rückschlag“ gesprochen – vor allem als Erfolg für die Entwicklungsländer. Diese Einschätzung blieb von Anfang an nicht unwidersprochen. Wer die tatsächlichen Profiteure und Verlierer dieses Ergebnisses sind und wie die zukünftige Entwicklung der WTO einzuschätzen ist, bildete die zentrale Fragestellung der Konferenz „The Future of the World Trading System after the Failure of Cancún“, die am 20. und 21. November 2003 in Wien stattfand. Diese Veranstaltung setzte gleich zwei bewährte Traditionen fort: Die drei Schwesterorganisationen der European Community Studies Association (ECSA) aus Österreich, der Schweiz und Deutschland führten bereits zum fünften Mal, nach früheren erfolgreichen Veranstaltungen in Basel, Wien, Bonn und Bern, eine gemeinsame Drei-Länder-Tagung durch. Außerdem ordnete sich die Konferenz in eine Reihe von Veranstaltungen des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) ein, die der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der WTO gewidmet waren.¹

Das WTO-Streitschlichtungsverfahren im Spannungsfeld der internationalen Rechtsordnung

Kann ein Mitglied der Welthandelsorganisation tatsächlich ein Streitschlichtungsver-

The Future of the World Trading System after the Failure of Cancún

Drei-Länder-Tagung: ECSA Austria,
ECSA Suisse, Arbeitskreis Europäische
Integration (AEI)
Wien, 20.- 21. November 2003

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern/
Schweiz

Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität
Wien/Österreich

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-
GRAFF, Universität Heidelberg

Eröffnung und Einführung in die Konferenz

Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität
Wien/Österreich, Präsident von ECSA Austria

The WTO System in the International Legal Order – World Trade Governance Governed by International Law?

Prof. Dr. Joost B. PAUWELYN, Duke University,
Durham/North Carolina

Kommentar: Dr. Erich VRANES, Wirtschaftsuniversität
Wien/Österreich

Legitimacy, Democracy, and WTO Law

Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern/
Schweiz

Kommentar: Prof. Dr. Stefan GRILLER,
Wirtschaftsuniversität Wien/Österreich

The Quest for Consistency: Principles Governing the Interrelations of the WTO Agreements

Prof. Dr. William DAVEY, University of Illinois,
Urbana-Champaign/Illinois

Kommentar: Dr. Lorand BARTELS, University of
Edinburgh/Schottland

* Matthias Heddenhausen, geschäftsführender Assistent des Vorstands, Arbeitskreis Europäische Integration e.V., Berlin.

1 Siehe hierzu auch den Tagungsband: Peter-Christian Müller-Graff: Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation. Globalisierung und Weltmarktrecht als Herausforderung für Europa, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Band 47, Baden-Baden 1999/2000.

Protectionism or Reasonable National Regulation?: The Protection of Non-Economic Interests in the Area of Free Movement of Goods. Comparison between EC-Law and WTO-Law

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Kommentar: Prof. Dr. Piet EECKHOUT, King's College London/Großbritannien

Does the „Development Round“ Foster Development?

Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien/Österreich

Agriculture after Cancún

Prof. Dr. Alan MATTHEWS, Trinity College, Dublin/Irland

Kommentar: Prof. Dr. Markus HOFREITHER, Universität für Bodenkultur, Wien/Österreich

GATS and the New Services Round – a Threat to Democracy?

Rolf ADLUNG, Welthandelsorganisation, Genf/Schweiz

Kommentar: Dr. Wolfgang WEISS, Universität Bayreuth

TRIPs

Prof. Dr. Jacques BOURGEOIS, Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, Brüssel/Belgien

Kommentar: Jayashree WATAL, Welthandelsorganisation, Genf/Schweiz

fahren durch die Heranziehung anderer internationaler Verträge oder Entscheidungen anderer internationaler Gerichtshöfe oder Tribunale zu seinen Gunsten entscheiden? Diese Frage versuchte *Joost B. Pauwelyn* angesichts der zunehmenden Überschneidungen der Rechtsordnungen verschiedener internationaler Abkommen und Organisationen zu beantworten.² Gerade für die WTO berge diese Fragestellung eine besondere Bedeutung, da die Handelspolitik häufig nach dem Prinzip von „Zuckerbrot und Peitsche“ zur Durchsetzung anderer Ziele, wie zum Beispiel der Achtung der Menschenrechte, eingesetzt werde. Anhand einer Reihe von Beispielen

und möglichen Konstellationen zeigte *Pauwelyn*, dass bei der Frage der Einbeziehung von Recht außerhalb der WTO in das Streit-schlichtungsverfahren der WTO zwei extreme Szenarien denkbar seien: 1. Die WTO ignoriere komplett andere Vertragswerke und die diesen zugrundeliegenden Absichten. Das bedeute aber nach Auffassung von *Pauwelyn* eine Missachtung des souveränen Willens der sich streitenden Mitglieder, der in diesen Abkommen zum Ausdruck gebracht werde. 2. Die WTO nähme diese Verträge mit dem Risiko zur Kenntnis, deren Inhalt falsch zu interpretieren oder zu verwässern. Letztere Lösung, die tatsächlich bereits praktiziert werde, stelle bei weitem das kleinere Übel dar, dessen Risiken sich zudem relativ einfach minimieren oder verhindern ließen. Die Mitglieder der Appellationsinstanz der WTO, des Appellate Body, würden bereits heute nicht nur auf Grund ihrer Expertise zu handelsrechtlichen Fragen ausgewählt, sondern auch anhand ihrer Kenntnisse im allgemeinen Völkerrecht. Zur Zeit seien mindestens vier der sieben Mitglieder keine Experten für Handelsrecht. Darüber hinaus stehe es den Streit-schlichtungsinstanzen der WTO frei, den Sachverstand Dritter heranzuziehen. Im Ergebnis könne dieser Ansatz die Legitimität der Organisation stärken, der häufig vorgeworfen werde, lediglich wirtschaftliche Zielsetzungen zu beachten und die in anderen Abkommen bekräftigten Werte zu ignorieren. *Erich Vranes* widersprach in seinem Kommentar der Auffassung *Pauwelyns* dahingehend, dass es – auch angesichts der inhärenten Gefahr der Verletzung der Rechte Dritter – für die Mitglieder der WTO als souveräne Staaten wichtig sei, dass Entscheidungen der Untersuchungsausschüsse (Panels) auf den Rechtsgrundlagen basierten, denen alle WTO-Mitgliedstaaten im Dispute Settlement Understanding, dem Abkommen, das Verfahren zur Beilegung von Streitfällen in Bezug auf sämtliche WTO-Verträge vorsieht, zugestimmt hätten. Um die Akzeptanz und

2 Der Inhalt des Vortrags basierte auf dem Artikel von *Joost B. Pauwelyn*: How to Win a World Trade Organization Dispute Based on Non-World Trade Organization Law?, in: *Journal of World Trade*, 6/2003, S. 997-1030.

die Durchsetzbarkeit des Streitbeilegungsverfahrens der WTO zu stärken, sei es unumgänglich, sich konsequent auf die im Rechtssystem der WTO enthaltenen Abkommen zu konzentrieren.

Stimmengewichtung als Lösung für mehr Effizienz und Legitimität?

Thomas Cottier diskutierte in seinem Beitrag Optionen, das gegenwärtige, auf dem Konsensprinzip basierende Entscheidungsverfahren im Allgemeinen Rat, durch ein System der Stimmengewichtung für die Phasen zwischen den Welthandelsrunden zu ersetzen. Das Verfahren habe zur Zeit die Schwäche, dass sämtliche Ergebnisse durch Paketlösungen in den Ministerkonferenzen zustande kämen. Zudem stellten sich aufgrund der fehlenden Transparenz und mangelhaften Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft einige Fragen zur Legitimität und Verantwortlichkeit in den multilateralen Verhandlungsrunden. Vor allem aber bestehe zwischen den Runden keine Möglichkeit, normsetzende Maßnahmen einzuleiten. Auf Entscheidungen der Panels und des Appellate Body zur Streitschlichtung könne durch die Rechtsetzung nicht reagiert werden, da die siegreiche Konfliktpartei im Konsensmodell natürlich nicht auf ihr Vetorecht zur Verhinderung einer Korrektur der Rechtsgrundlage verzichte. Ohne das Streitschlichtungsverfahren schwächen zu wollen, sei es angesichts dieser Probleme notwendig, durch die Einführung eines Abstimmungs-systems mit gewichteten Stimmen einen Weg zu ebnet, damit auch der Allgemeine Rat Veränderungen an der Rechtsgrundlage der WTO vornehmen könne. Obwohl die Gewichtung der Stimmen zwangsläufig mit einem Einflussverlust der kleineren Staaten und Entwicklungsländer verbunden wäre, sei die Einigung auf ein solches Abstimmungsverfahren nicht gänzlich abwegig: Das Rückgrat der WTO bildeten die Beziehungen zwischen den großen Handelsblöcken. Gerade die kleineren Mitglieder hätten ein vitales Interesse daran, dass die Handelsbeziehungen zwischen diesen Blöcken innerhalb des WTO-Systems blieben. Von da-

her sollte diesen ein größeres Gewicht eingeräumt werden, ohne jedoch einzelnen durch ihr Stimmgewicht die Möglichkeit zur Blockade zu eröffnen.

Cottier schlug eine Gewichtung der Stimmen anhand der Faktoren Beitrag des Mitgliedsstaates zum WTO-Haushalt, Bruttoinlandsprodukt, Bevölkerungszahl und Grad der Marktöffnung (das heißt Anteil der Importe am Bruttoinlandsprodukt) vor. Aufwendige Simulationen mit diesen Faktoren hätten gezeigt, dass, obwohl sich die Gewinne bei einer Gewichtung zwischen den einzelnen Mitgliedern deutlich unterschieden, Stimmgewicht und Vetomacht zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern ausgeglichen verteilt blieben und letztere einen substanziellen Einfluss behielten. Die Wahrscheinlichkeit einer Entscheidungsfindung sei selbst bei hohen Mehrheitserfordernissen deutlich höher als im alten Konsensmodell.

Cottier erhoffte sich von einer Änderung mehr „Leichtigkeit“ für die Panels und den Appellate Body, da mögliche Fehler im Nachhinein korrigiert werden könnten. Des Weiteren sei eine Steigerung der Akzeptanz des Streitschlichtungsverfahrens zu erwarten, da die allgemein und vor allem unter Diplomaten ungeliebte Dominanz der Juristen in diesem Prozess aufgebrochen werden könnte. Abschließend stellte Cottier die Frage, ob sich die Stimmengewichtung auch für die Ministerkonferenzen anbieten würde. Seiner Meinung nach hätten diese aber bisher mit dem Konsensprinzip gut funktioniert. Allerdings seien noch größere Fortschritte zu erwarten, wenn im Falle einer ausbleibenden Einigung die Rückfall-Option eines anderen Abstimmungs-systems existierte.

In seinem anschließenden Kommentar stimmte Stefan Griller mit der Feststellung überein, dass die aus dem Konsenszwang resultierende Blockadesituation überwunden werden müsse, ohne jedoch dem Lösungsansatz von Cottier gänzlich folgen zu wollen. Die implizit zugrundeliegende Parallele zum

Internationalen Währungsfond (IWF) bedeute nicht, dass die Gewichtung der Stimmen ausschließlich auf der Basis von ökonomischen Faktoren erfolgen müsse. Nach Griller sei es auch denkbar, andere Faktoren, wie zum Beispiel die nachhaltige Entwicklung, einzubeziehen. Da die WTO den rechtlichen Rahmen für den Welthandel vorgebe und nicht für die bloße Vergabe von Krediten zuständig sei, sollte eine stärkere Betonung auf die Gleichheit und Souveränität der Mitgliedstaaten gelegt werden. Angesichts der heutigen Blockadesituation sei es jedoch wichtig, über Auswege aus diesem Dilemma und Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung im Entscheidungssystem der WTO nachzudenken.

Die Konsistenz der WTO-Rechtsordnung – Gefahr durch Plurilateralisierung und Regionalisierung?

Mit der bedeutenden Problemstellung des internationalen Wirtschaftsrechts, auf welche Weise die Konsistenz in der Rechtsordnung der WTO zu wahren sei, beschäftigte sich *William Davey*. Hierbei ging es ihm im Wesentlichen um die Frage, wie mit der Problematik von Konflikten zwischen den verschiedenen Abkommen umzugehen sei, wie diese möglichst vermieden werden könnten und was zu tun sei, wenn ein Konflikt unumgänglich sei. Nach Meinung von Davey verschlechtere das Scheitern der Ministerkonferenz auf kurze Sicht die Chancen, die Kohärenz des auf den WTO-Abkommen basierenden internationalen Wirtschaftsrechts zu erhöhen. Um eine Einigung bei Fragen zu erzielen, die bisher nicht durch das WTO-System abgedeckt würden, wie beispielsweise das Wettbewerbsrecht und der Investitionsschutz, sei es durchaus wahrscheinlich, dass der ‚single undertaking approach‘ der „Uruguay Runde“, also die Pflicht der WTO-Mitglieder, allen multilateralen Abkommen beitreten zu müssen, aufgegeben werden könnte. Dies habe zur Folge, dass die Wechselbeziehung zwischen den allgemein anwendbaren WTO-Abkommen und den plurilateralen Verträgen innerhalb der WTO an Bedeutung

und Komplexität gewinne. Außerdem hätten bereits viele WTO-Mitglieder ihre Absicht bekundet – wie so häufig, wenn die Verhandlungen in der WTO oder im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade/GATT) ins Stocken geraten seien –, zusätzliche regionale Abkommen abzuschließen, solange die multilaterale Ebene blockiert sei. Schließlich stellte Davey fest, dass das Problem von Konflikten innerhalb des Systems sehr interessante und schwierige Fragen liefere. Diese Konflikte schienen jedoch nicht häufig genug aufzutreten, um für grundlegende Schwierigkeiten zu sorgen. Schwerwiegender erscheine die Problematik der Überschneidungen bei den einzelnen Abkommen, die aber offenbar bewältigt sei. Der Appellate Body habe deutlich gemacht, dass Überschneidungen in der Rechtsordnung der WTO keine Normenkollisionen darstellten und dass bei sich überschneidenden Verpflichtungen allen nachgekommen werden müsse. Zusammenfassend prognostizierte Davey, dass das Scheitern von Cancún auf kurze Sicht mehr plurilaterale und regionale Handelsabkommen hervorbringen werde. Da diese brisantere Themen, wie zum Beispiel die Agrarwirtschaft, vermutlich ausklammern und auch keinen verbindlichen Streitschlichtungsmechanismus enthalten würden, bleibe das multilaterale System letztendlich jedoch attraktiver, wodurch langfristig trotz aller Rückschläge eine Entwicklung hin zu mehr Kohärenz im Rechtssystem der WTO zu erwarten sei.

Lorand Bartels gelangte in seinem Kommentar zur Definition von Vertragskonflikten in der WTO zu der Einschätzung, dass der Appellate Body keine unmissverständliche Entscheidung getroffen habe, ob sich im Rechtssystem der WTO eine enge (Konflikt nur zwischen Verpflichtungen) oder weite (Konflikt auch zwischen Verpflichtungen und ausdrücklichen Rechten) Definition durchsetzen solle. Er habe jedoch anerkannt, dass die unterschiedlichsten Normen im WTO-Recht existierten. Es sei schwer vorhersagbar, ob der Appellate Body eine Hierarchisierung von

Verpflichtungen im Vergleich zu anderen Normen einführen werde. Allerdings erscheine dies für Bartels angesichts der bisherigen Entscheidungen eher unwahrscheinlich.

Beschränkungen des Freihandels in WTO und Europäischer Gemeinschaft – ein Vergleich der Rechtsgrundlage

Der Fragestellung, unter welchen rechtlichen Bedingungen in der Europäischen Gemeinschaft und der Welthandelsorganisation nicht-tarifäre Handelshemmnisse für den freien Güterverkehr durch so genannte nicht wirtschaftliche Interessen, wie zum Beispiel Gesundheits- oder Umweltschutz, gerechtfertigt sein können, widmete sich *Peter-Christian Müller-Graff*. In einem einleitenden Vergleich der grundlegenden Strukturen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft zum freien Warenverkehr und des WTO-Rechts zum Warenhandel stellte Müller-Graff fest, dass sich diese sowohl vom substanziellen Inhalt als auch vom Rechtscharakter unterscheiden, aber nichtsdestotrotz auf den gleichen theoretischen Grundlagen bezüglich zwischenstaatlichen Handels basierten.

Hinsichtlich der Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen ließen sich ähnliche Muster bei der Interpretation von Artikel XX GATT im Vergleich zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu Artikel 30 EGV feststellen: 1. Die Mitgliedstaaten müssten sich auf sogenannte nicht wirtschaftliche Interessen berufen; 2. Die Maßnahme müsse zur Förderung dieses Interesses geeignet sein; 3. Die Maßnahme müsse erforderlich sein, um dieses Ziel zu erreichen. Zumindest in diesem Punkt würden in der WTO allerdings strengere Maßstäbe als in der Europäischen Gemeinschaft angesetzt, da hier vor einer unilateralen Lösung auch eine Konfliktbeilegung mittels eines internationalen Abkommens ernsthaft zu prüfen sei; 4. Das daraus resultierende Ergebnis müsse in einem proportionalen Verhältnis zur Beschränkung des Güterhandels stehen; 5. Beide Artikel beinhalteten abschließend das Verbot einer

willkürlichen Diskriminierung oder einer verschleierte Beschränkung des Handels.

In Bezug auf die Überwindung gerechtfertigter Handelsbeschränkungen fänden sich mit Artikel 94 und 95 EGV sehr charakteristische Merkmale im EG-Recht, die dem Rat eine Angleichung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten ermöglichten. Diese Kompetenz zur Harmonisierung fehle der WTO und zeige die Grenzen des GATT-Konzeptes auf. Die Abschaffung von nicht-tarifären Handelshemmnissen könne nicht funktionieren, solange dies nicht mit dem Respekt vor und der Harmonisierung von nicht wirtschaftlich bedingten Erfordernissen verbunden sei. Dies sei eine genuin europäische Erfahrung aus der Schaffung des Binnenmarktes und könne nicht ausgeblendet werden, wenn der Freihandel zukünftig ausgeweitet werden solle.

Piet Eeckhout erwiderte in seinem Beitrag zum Vergleich der grundlegenden Rechtsstruktur, dass die objektiven Ziele des EGV natürlich viel weitreichender seien als die des WTO/GATT-Abkommens. Aber auch in der Präambel des WTO-Abkommens werde auf politische Ziele verwiesen, die über den bloßen Freihandel hinausgingen. Auf der Ebene des Primärrechts seien die Bestimmungen zum freien Güterausgleich im GATT-Abkommen sogar ausgereifter. Anschließend fragte Eeckhout, in welchem Ausmaß in der WTO ein Ausgleich zwischen nicht wirtschaftlich bedingten Erfordernissen und den Prinzipien des Freihandels erreicht werde und ob sich hier Parallelen zur Europäischen Gemeinschaft ziehen ließen. Seiner Meinung nach werde dies zur Zeit besonders stark durch die Panels und den Appellate Body versucht. Es sei jedoch schwer, eine allgemeine Theorie hierfür zu entwickeln. Die Doktrin der Mindestvorschriften, die der Europäische Gerichtshof im *Cassis de Dijon*-Urteil entwickelt habe, sei in der Interpretation der Artikel III (4) und XI GATT nicht omnipräsent.

Armutsbekämpfung durch Marktöffnung? – Die Doha-Entwicklungsrunde

Die mit der vierten WTO-Ministerkonferenz von Doha im November 2001 eingeleitete neue Verhandlungsrunde zielte auf die verstärkte Öffnung von Märkten, um auf diesem Weg das wirtschaftliche Wachstum zu fördern und somit die weltweit verbreitete Armut zu lindern. Sie erhielt aus diesem Grund die Bezeichnung „Entwicklungsrunde“. *Fritz Breuss* widmete sich in seinem Vortrag der Frage, die im Zusammenhang mit der Doha Entwicklungsagenda immer wieder gestellt wird: Ist Entwicklung eine Aufgabe der WTO oder anders gefragt, besteht ein Zusammenhang zwischen Marktöffnung und Entwicklung? Breuss zeigte unter Rückgriff auf eine Reihe von Studien und Modellen, dass Marktöffnung nur eine von zahlreichen Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum sei. Die Liberalisierung von Importen im Süden oder ein freier Marktzugang im Norden sei nur ein Baustein einer umfassenden Entwicklungspolitik, die ebenso auf innenpolitische Maßnahmen wie Kapitalakkumulation, Bildung und Rechtsstaatlichkeit setzen müsse. Tatsächlich sei es aufgrund einiger Forschungsergebnisse überhaupt unklar, ob eine stärkere Marktöffnung zu mehr Wachstum führe. Kein Zweifel bestünde jedoch dahingehend, dass Wirtschaftswachstum zur Armutsbekämpfung beitrage. Bei der Herausforderung der Liberalisierung der Märkte bestünde seitens der Industriestaaten die Hauptaufgabe in erster Linie im Abbau von Spitzenzöllen und der Zolleskalation. Deren Zollregime seien durch einen niedrigen Durchschnittszoll, aber hohe Spitzenzölle gerade in den Bereichen geprägt, in denen die Entwicklungsstaaten Kostenvorteile vorweisen könnten (wie zum Beispiel landwirtschaftliche Produkte oder die Textilindustrie). Er sei jedoch skeptisch, ob dieses Problem überwunden werden könne, allenfalls sei mit leichten Verbesserungen zu rechnen. Abschließend stellte Breuss fest, dass die Ergebnisse verschiedener Modellrechnungen darauf hindeuteten, dass das Scheitern von Cancún in erster Linie den Entwicklungs-

ländern und vor allem den so genannten ‚least developed countries‘ schaden werde. Diese hätten sich mit der Verhandlungsblockade somit ins eigene Fleisch geschnitten.

Die Zukunft der Agrarpolitik im WTO-System

Nach einer ausführlichen Präsentation der „Meilensteine“ auf dem Weg nach Cancún und der präzisen Schilderung der in den Verhandlungen diskutierten Hauptelemente analysierte *Alan Matthews* in seinem Vortrag aus Sicht der Agrarwirtschaft die Aussichten für eine zukünftige Einigung. Seiner Meinung nach sei sogar bereits vor Cancún weit weniger Schwung in den Verhandlungen gewesen als noch in der „Uruguay Runde“. So schienen zum Beispiel die Vereinigten Staaten, die dieses Mal viel stärker in die Defensive gedrängt wurden, nicht entscheidend an einer Einigung interessiert gewesen zu sein. Im Hinblick auf die Option einer verstärkten Regionalisierung, die zuletzt der US-Handelsbeauftragte Robert Zoellick mit einem Artikel in der *Financial Times* ins Gespräch brachte, bemerkte Matthews unter Rückgriff auf eine Äußerung des Handelskommissars der Europäischen Union Pascal Lamy, dass die Vereinigten Staaten zur Zeit nur sechs Freihandelsabkommen und somit deutlich weniger als die Europäische Union unterzeichnet hätten. Von wirklicher Bedeutung wäre für die Vereinigten Staaten lediglich der Abschluss des Amerikanischen Freihandelsabkommens. Hier hätten sich diese bisher jedoch geweigert, die Agrarwirtschaft in die Verhandlungen einzubeziehen. Ferner würde es ihn überraschen, wenn sich die Entwicklungsländer in bilateralen Abkommen auf Bedingungen einließen, die sie noch in Cancún als ungünstig abgelehnt hatten. Zum Erreichen ihrer Ziele bleibe der Multilateralismus die beste Option für die Entwicklungsländer.

Spannend bleibe schließlich nach Meinung von Matthews, ob eine Einigung in der Frage der sogenannten Friedensklausel, die Ende des Jahres 2003 auslaufe, in den anstehenden Verhandlungen in Genf erzielt werde. Diese Klausel habe bisher exportierende Länder,

welche ihre Landwirtschaft innerhalb der vom Agrarabkommen festgesetzten Grenzen subventionierten, vor Konsequenzen geschützt. Es bleibe abzuwarten, was die Europäische Union und auch die Amerikaner, die beide sicherlich an einer Verlängerung interessiert seien, den Entwicklungsländern für eine Lösung in ihrem Sinne anzubieten hätten.

Mit der Darstellung der Position der Europäischen Union in den WTO-Verhandlungen zur Landwirtschaft ergänzte *Markus Hofreither* den vorhergegangenen Beitrag. Er bemerkte, dass der Kommissar für Agrarpolitik, Franz Fischler, bezüglich der Friedensklausel bereits angedroht habe, dass die Europäische Union, sollten auf diese nach einem Auslaufen eine Vielzahl von Verfahren zukommen, weitere Fortschritte der WTO nicht fördern werde. Gleichzeitig habe Fischler kurz nach Cancún aber auch eine deutliche Ablehnung des neuen bilateralen Ansatzes der Amerikaner zum Ausdruck gebracht und eine Reform der Strukturen und Verfahren der WTO gefordert. Hofreither äußerte abschließend die Befürchtung, dass es in Cancún möglicherweise einen strukturellen Bruch im WTO-Verhandlungssystem gegeben habe. Sollten die Entwicklungsländer tatsächlich realisiert haben, welche Vorteile aus der Bildung stabiler Koalitionen für sie entstünden und sie zudem die möglichen Verluste der Industrienationen mit ihren potenziellen Gewinnen abwägen, könnten diese zu dem Ergebnis gelangen, dass es in den bisherigen Verhandlungen nur um „Peanuts“ gegangen sei. Diese Erkenntnis könnte die Agrarpolitik in der Europäischen Union, aber auch den Vereinigten Staaten oder Japan unter immensen Veränderungsdruck setzen.

Demokratie in Gefahr? – Das Abkommen zum grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen

Dem von Kritikern der WTO häufig geäußerten Vorwurf, das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services/GATS) stelle eine Bedrohung der Demokratie dar,

stellte sich der Mitarbeiter der Welthandelsorganisation *Rudolf Adlung*, der einleitend bemerkte, dass sich die öffentliche Aufregung nicht in den Verhandlungen der neuen Dienstleistungsrunde widerspiegeln. Adlung äußerte sich zu den verschiedenen Behauptungen, die in der Diskussion über GATS immer wieder auftauchten: ein Eingriff einer nicht-mandatierten internationalen Einrichtung in die Souveränität der Nationalstaaten; eine langfristige bis endgültige Bindung der WTO-Mitglieder durch die Ratifizierung des Abkommens; die ungleichgewichteten personellen Kapazitäten der verschiedenen Mitgliedstaaten im Verhandlungsprozess; der Vorrang von handelspolitischen Überlegungen gegenüber sozialpolitischen Zielen; die vermeintlichen Fehler im System der Streitschlichtung. Sowohl das GATT, das nicht Zielscheibe vergleichbarer Kritik gewesen sei, als auch das GATS schützten, so Adlung, durch das Prinzip der Einstimmigkeit die Souveränität der Mitgliedstaaten und damit auch die demokratischen Institutionen in den Ländern, in denen diese existieren. Möglicherweise bevorzuge der institutionelle Aufbau, zum Beispiel der Europäischen Gemeinschaft, die Berücksichtigung von handelspolitischen Erwägungen gegenüber anderen Politikzielen. Damit sei jedoch nicht die WTO der Ansatzpunkt für eventuell notwendige Reformen, sondern ihre Mitglieder. Für politische Entscheidungen seien ferner langfristige Auswirkungen nichts Ungewöhnliches – in dieser Hinsicht unterscheide sich das WTO-Abkommen nicht von einer Reihe anderer internationaler Abkommen wie zum Beispiel dem Atomwaffensperrvertrag. Das Streitschlichtungsverfahren gewährleiste die gerechte Beurteilung von Streitfällen über die Interpretation und Anwendung des einstimmig beschlossenen GATS-Regelwerkes, ohne dass es zu einer Bevorzugung einzelner Staaten käme. Hinsichtlich der Förderung demokratischer Werte wie Transparenz, Verlässlichkeit und Diskriminierungsverbot sei allerdings nicht zu erwarten, dass sich dieses als ähnlich effektiv wie das GATT erweisen werde.

Wolfgang Weiß stimmte damit überein, dass das Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen keine Bedrohung für die Demokratie darstelle. Er gab jedoch zu bedenken, dass der Versuch, international gültige Standards für den Handel mit Dienstleistungen zu vereinbaren, stärker den Kern des demokratischen Entscheidungssystems betreffe als das GATT. Da Protektionismus in diesem Bereich seltener am Grenzübertritt ansetze, sondern eher durch interne Regulierungseingriffe vollzogen werde, müssten Maßnahmen zur Liberalisierung auch dort ansetzen. Hinsichtlich des Problems der ungleichen Kapazitäten im Verhandlungsprozess ergänzte Weiß, ohne zu zynisch klingen zu wollen, dass der geringere Einfluss der Entwicklungsländer vielleicht aus Sicht der Demokratie sogar zu begrüßen sei, da viele dieser Regierungen nicht demokratisch legitimiert seien. Insgesamt sei durch die Öffnung der Märkte aber ein Demokratisierungsschub zu erwarten, da mit den daraus zwangsläufig resultierenden größeren wirtschaftlichen Freiheiten der Bevölkerung auch ein stärkeres Interesse an politischem Einfluss einhergehen werde.

Herausforderungen auf dem Gebiet von TRIPs – vor und nach Cancún

Nach einer einleitenden Vorstellung der besonderen Charakteristika des Abkommens über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (Trade-related Intellectual Property Rights/TRIPs), neben GATT und GATS das dritte der zentralen Abkommen, die im Rahmen der „Uruguay Runde“ verhandelt wurden und zur Vertragsgrundlage der Welthandelsorganisation geworden sind, konzentrierte sich Jacques Bourgeois in seinem Beitrag auf zwei Herausforderungen bei der Auslegung und Anwendung des Abkommens: das Instrument der so genannten Zwangslizenz und der Schutz des traditionellen Wissens.

Da viele Entwicklungsländer sich die Einfuhr teurer Medikamente zur Bekämpfung epidemischer Krankheiten wie zum Beispiel AIDS oder Malaria nicht leisten könnten, sehe das TRIPs-Abkommen die Nutzung von Patenten

über eine Zwangslizenz vor, die die Produktion günstiger Generika für den heimischen Markt erlaube, den Weiterverkauf und Export jedoch verbiete. Eine Lösung, die auch den Bedürfnissen einer Reihe von Entwicklungsländern gerecht werden sollte, denen die Kapazitäten zur Eigenproduktion fehlten, scheiterte zunächst an der Blockade der Vereinigten Staaten, Japans und der Schweiz. Dies lediglich auf den Einfluss der Pharmaindustrie zurückzuführen, sei nach Auffassung von Bourgeois zu einfach. Eine Änderung des entsprechenden Artikel 31f TRIPs wäre eine „Vorleistung“ für die Ergebnisse der Doha Entwicklungsrunde gewesen. Die bessere Lösung, auf die sich die Mitglieder nach dem Ende der Blockade im August 2003 geeinigt hätten, sei eine vorläufige Außerkraftsetzung der Bestimmung gewesen.

Im Hinblick auf den Schutz traditionellen Wissens prognostizierte Bourgeois langwierige Verhandlungen bei den Bemühungen, über eine Definition eine exakte Eingrenzung des Geltungsbereiches zu erreichen. Darüber hinaus sei es schwierig, traditionelles Wissen in das dem TRIPs-Abkommen zugrundeliegende Konzept einzuordnen, da die meisten Formen hiervon seit langer Zeit allgemein zugänglich seien und aufgrund ihrer Natur teilweise nur schwer zu schützen wären. Außerdem sei es problematisch, den tatsächlichen Rechteinhaber zu bestimmen. Diese Hürden gelte es zu überwinden, wenn eine Reihe von Entwicklungsländern auf einem wirksamen Schutz vor „Biopiraterie“ im Rahmen des Abkommens bestehen werde.

Die Länder ohne Produktionskapazität hätten seit der Einigung im August 2003 die Möglichkeit, nach vorheriger Mitteilung an den Allgemeinen Rat billige Medikamente zu importieren, so *Jayashree Watal*. Die unbegrenzte Laufzeit dieser Regelung sei für einige WTO-Mitglieder problematisch. Außerdem existiere vor allem auf Seiten der Vereinigten Staaten die Befürchtung, dass Staaten mit hohen Kapazitäten, wie zum Beispiel Indien oder Brasilien, diese Regelung auch für ver-

deckte industrie- und wirtschaftspolitische Ziele nutzen könnten, was teilweise durch den massenhaften Export von Generika des Potenzmittels Viagra bereits geschehe. Die Umleitung oder der Reimport dieser Medikamente in die Ursprungsmärkte wurde hingegen von Seiten der Europäer mit Besorgnis gesehen, weswegen die importierenden Staaten verpflichtet worden seien, dies nach Möglichkeit zu verhindern.

Fazit

In einem abschließenden Resümee der Konferenz bemühten sich die Veranstalter, eine Frage auf die Antwort zu geben, welche Konsequenzen sich aus dem Scheitern beziehungsweise Rückschlag der WTO-Ministerkonferenz von Cancún ergäben. In sämtlichen Beiträgen sei deutlich geworden, dass keiner-

lei Grund bestünde, an der jetzigen Situation festzuhalten und nicht neue Lösungen anzustreben. Gerade die Entwicklungsländer dürften im Falle einer verstärkten Regionalisierung, wie zum Beispiel die Beiträge zur Armutsbekämpfung und Agrarwirtschaft verdeutlicht hätten, eher auf der Verliererseite zu finden sein. Die Ergebnisse dieser Tagung hätten gezeigt, dass es für die Akteure ratsam sei, diese „Sackgasse“ schnell zu verlassen und an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Gleichzeitig sei deutlich geworden, dass es wichtig sei, auch die akademische Debatte hierüber weiterzuführen. Lösungen würden nicht nur für die offenen Punkte der Doha-Entwicklungsagenda benötigt, sondern auch für fundamentalere Fragen wie die Einheitlichkeit des Rechtssystems und die Beschlussfassung.