
Die Entwicklungsländer in der WTO

Wolfgang Benedek*

Inhalt

I.	Einleitung	42
II.	Die Stellung der Entwicklungsländer im GATT	44
III.	Neue Behandlung der Entwicklungsländer durch die WTO aufgrund der Uruguay-Runde	46
1.	Die Neuerungen der Uruguay-Runde für die Entwicklungs- länder	46
2.	Probleme der Entwicklungsländer in der WTO	47
3.	Maßnahmen der WTO zur besseren Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer	49
IV.	Die Vorschläge der Entwicklungsländer für eine neue Runde im Vergleich mit der EU und den USA	51
1.	Vorschläge der Entwicklungsländer	51
2.	Die Positionen der Europäischen Union und der USA	53
V.	Ansätze für eine verbesserte Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem	54
1.	Neue Ausgestaltung der Vorzugsmaßnahmen	55
2.	Technische Hilfe für die Kapazitätsentwicklung der Entwicklungsländer	55
3.	Unterstützung in der Anwendung des Streitbeilegungs- systems	56
4.	Eine „Entwicklungsdimension“ im internationalen Handels- system	56

* Wolfgang Benedek ist Professor für Völkerrecht und internationale Organisationen an der Karl-Franzens-Universität Graz mit einem Arbeitsschwerpunkt im Bereich des WTO-Rechts. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 7. Dezember 1999 im Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat.

5. Verbesserte Kohärenz der internationalen Handelspolitik	57
6. Verstärkte Kooperation von Seiten der Entwicklungsländer	58
7. Elemente für einen neuen Grundkonsens	58
VI. Schlußbemerkung: Das Scheitern von „Seattle“ als Chance für die WTO?	59

I. Einleitung

Die WTO ist heute auf dem Weg zu einer universellen Mitgliedschaft. Von den derzeit 135 Mitgliedern¹ sind der Großteil Entwicklungsländer. Davon gehören 29 zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder. Diese Gruppe umfaßt nach Definition der Vereinten Nationen derzeit 48 Staaten. Somit besteht ein Großteil der Mitgliedschaft der WTO aus Entwicklungsländern und etwa 1/5 aus am wenigsten entwickelten Ländern. Die Außenhandelsabhängigkeit der Entwicklungsländer ist generell größer als die der Industrieländer. Während 1997 38 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Entwicklungsländer durch Handel erwirtschaftet wurde, liegt diese Zahl für die EU bei 15 Prozent und die USA bei 11 Prozent.² Der Anteil der Entwicklungsländer insgesamt am Welthandel hat sich in den letzten 15 Jahren von 20 auf 25 Prozent erhöht und soll in den nächsten 10 Jahren auf etwa 30 Prozent steigen.³ Die Ergebnisse sind jedoch sehr ungleich verteilt, d.h. es gibt auch Verlierer, v.a. unter den am wenigsten entwickelten Entwicklungsländern.

Die Differenzierung der Entwicklungsländer in neu industrialisierte Länder (*NICs*), am wenigsten entwickelte Länder (*LDCs*), kleine Entwicklungsländer etc. findet ihre Entsprechung in einer differenzierten Behandlung in der WTO. Einen Quantensprung wird die Aufnahme von China und Taipeh bringen, ebenso von Rußland als Transformationsland. Seit Errichtung der WTO im Jahr 1995 finden die Anliegen der Entwicklungsländer in den öffentlichen Stellungnahmen der WTO-Vertreter zunehmend Beachtung. Insbesondere der neue Generaldirektor aus Neuseeland, *Mike Moore*, der am 1. September 1999 seine Tätigkeit aufgenommen

¹ Mit dem Beitritt Estlands ist die Zahl der Mitglieder der WTO am 13. November 1995 auf 135 gestiegen. Etwa 30 weitere Länder, darunter China und Rußland, die alle dem Kreis der Entwicklungsländer bzw. Transformationsländer zuzuzählen sind, stehen derzeit in Beitrittsverhandlungen.

² Vgl. *Reiterer*, Welthandelsorganisation und Entwicklungsländer: Der Beitrag der WTO zur nachhaltigen Entwicklung, in: Ferrero-Waldner (Hrsg.), *Die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit*, 1999, S. 131 ff.

³ Vgl. *WTO*, PRESS/149 of 17 November 1999 über den neuen Jahresbericht der WTO von 1999.

hat und aufgrund eines Kompromisses nach 3 Jahren durch einen Generaldirektor aus Thailand, *Supachai Panitchpakdi*, abgelöst werden wird, läßt keine Gelegenheit ungenutzt, um auf die Situation der Entwicklungsländer in der internationalen Wirtschaft hinzuweisen. Demnach leben etwa 3 Mrd. Menschen von weniger als US \$ 2,-/Tag. Vor allem die am wenigsten entwickelten Länder bedürfen eines offenen Marktzuganges und technischer Hilfe um ihre Situation verbessern zu können.⁴ Seine erste Rede als Generaldirektor hielt *Moore* vor der Gruppe der 77, dem politischen Forum der Entwicklungsländer, vor dem vor ihm noch kein Generaldirektor der WTO oder des GATT gesprochen hatte.⁵

Die Globalisierung bringt neue, bedeutende Marktchancen vor allem für die sich industrialisierenden Entwicklungsländer. Aber auch die Auswirkungen der Globalisierung in Form einer Marginalisierung der ärmsten Entwicklungsländer werden heute weithin diskutiert und eine „globale Solidarität“ eingefordert. So enthält etwa die Deklaration des Commonwealth-Gipfels von Fancourt in Südafrika vom 15. November 1999 die Forderung, die Kräfte der Globalisierung für die Ausrottung der Armut und die Befähigung (*empowerment*) des Menschen zu nützen.⁶ Die ILO befaßt sich mit den sozialen Folgen der Finanzkrisen, die vor allem Asien erfaßt haben und der ehemalige Generaldirektor der WTO, *Ruggiero*, hat angesichts weit verbreiteter Kritik an der Rolle der internationalen Organisationen bereits darauf hingewiesen, daß es heute nicht nur um die Frage einer kohärenten globalen Architektur, sondern um den Aufbau neuer politischer Unterstützung für die Globalisierung gehe.

Dem entsprechend herrschte allgemeine Übereinstimmung, daß die geplante neue Verhandlungsrunde, die sogenannte „Milleniumsrunde“, die von der WTO-Ministerkonferenz in Seattle hätte ausgerufen werden sollen, allen hätte zugute kommen müssen und eine ausgeglichene Verteilung der Ergebnisse zu erreichen war. Die Rhetorik der Vergangenheit zugunsten der Entwicklungsländer reicht nicht mehr, diese fordern nunmehr die Umsetzung der versprochenen Maßnahmen ein und wollen spürbare Verbesserungen ihrer Situation erreichen. In der Ministerkonferenz von Seattle bestanden die Entwicklungsländer erstmals auf einer aktiven Beteiligung in der Erstellung der Ministererklärung. Schon die Wahl des letzten Generaldirektors der WTO hatte die neue Bedeutung der Entwicklungsländer gezeigt.

Insgesamt zeigt sich eine klare Akzentverschiebung zu einer stärkeren Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer ähnlich wie dies bereits in den 70er

⁴ Siehe WTO, PRESS/134 of 1 September 1999, „Moore calls for greater efforts to assist poor countries“; siehe auch WTO, PRESS/139 of 28 September 1999, „Challenges for the Global Trading System in the New Millenium“, Rede von *Mike Moore* vor dem Council of Foreign Relations in Washington.

⁵ Siehe WTO, PRESS/137 of 14 September 1999, „Trade for Development – The Way Ahead“.

⁶ Siehe WTO, Doc. WT/L/339 of 18 November 1999, Fancourt Commonwealth Declaration on Globalization and People-Centred Development.

Jahren einmal der Fall gewesen war. Die verbesserte Integration der Entwicklungsländer, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder in das multilaterale Handelssystem stellt somit ein Hauptziel einer „Neuen Runde“ dar, die deshalb auch von manchen als „Entwicklungsrunde“ bezeichnet wird.

Damit stellen sich eine Reihe von Fragen und Problemen:

1. Sind die Grundsätze des offenen Marktzuganges und der Nichtdiskriminierung der WTO geeignet für Länder unterschiedlichen Entwicklungsstandes ausreichende Vorteile einer Beteiligung am multilateralen Handelssystem zu gewährleisten?
2. Hat sich das neue System der Uruguay-Runde hinsichtlich der Entwicklungsländer bewährt?
3. Worin liegen die Probleme der Kapazität der Entwicklungsländer betreffend einer vollen Teilnahme am multilateralen Handelssystem?
4. Soll die Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungsstandes über eine Differenzierung der Regeln und Verfahren oder über technische Hilfe bzw. beide Ansätze erfolgen?
5. Ist angesichts des Fehlens globaler demokratischer Steuerungsmechanismen für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen eine ausreichende Kohärenz der Aktivitäten internationaler Wirtschaftsorganisationen erreichbar?

II. Die Stellung der Entwicklungsländer im GATT

Die Behandlung der Entwicklungsländer stellt ein offenes Problem der internationalen Wirtschaftsordnung seit 1945 dar. Der Großteil der Bestimmungen der Havanna-Charta zugunsten der Entwicklungsländer⁷ wurde nicht in das GATT übernommen. Die Formulierung der Stellung der Entwicklungsländer im GATT erfolgte nach ersten Ansätzen (Art. XVIII) in den 70er Jahren aufgrund der Forderungen aus dem UNCTAD-Prozeß der 60er Jahre im Kontext der Diskussion um das Entwicklungsvölkerrecht und eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung.⁸ Als Grundsätze für eine Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer im GATT galten: Nicht-Reziprozität bei Verpflichtungen aus Handelsverhandlungen (Art. XXXVI: 8, Teil IV des GATT von 1964), Zollpräferenzen (1971/73: *Waiver* für

⁷ Vgl. Kap. III der Havanna-Charta über „Wirtschaftliche Entwicklung und Wiederaufbau“, in: *Hummer-Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO '94, 1997, S. 21 ff.

⁸ Siehe *Benedek*, Preferential Treatment of Developing Countries in international Trade – Past Experiences and Future Perspectives, in: *Dicke/Petersmann* (Hrsg.), *Foreign Trade in the Present and a New International Economic Order*, 1988, S. 71 ff.

allgemeine Zollpräferenzen und Süd-Süd-Kooperation), sowie differenzierte und günstigere Behandlung in allen Bereichen. Derartige Bestimmungen wurden in alle Sonderübereinkommen der Tokio-Runde aufgenommen, was als „*permissive approach*“ bezeichnet werden kann.⁹

Eine ständige Ausnahmeregelung zugunsten einer Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer brachte die 1979 abgeschlossene Tokio-Runde in Form der sog. „*Enabling Clause*“ bzw. „Ermächtigungsklausel“¹⁰, die vier Bereiche unterschied:

- Allgemeine Präferenzsysteme,
- nicht-tarifäre Maßnahmen,
- Süd-Süd-Kooperation und
- am wenigsten entwickelte Länder.

Die Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer im GATT wies jedoch eine Reihe ungelöster Probleme auf: aufgrund fehlender Bestimmungen über die Beendigung der Vorzugsbehandlung („Graduation“) und der mangelnden Bereitschaft der Entwicklungsländer, von sich aus mehr Verpflichtungen zu übernehmen, kam es zu einseitigen Graduationen, v.a. asiatischer Entwicklungsländer. Die Gruppe der Entwicklungsländer wurde Gegenstand wachsender Differenzierung, etwa in Form der Untergruppen der „neu-industrialisierten“ Entwicklungsländer und der „am wenigsten entwickelten“ Länder, wodurch sich Probleme für eine einheitliche Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer ergaben.¹¹ Die Süd-Süd-Kooperation, für die ein eigenes System allgemeiner Handelspräferenzen (*GSTP*) im Rahmen der UNCTAD entwickelt wurde, erwies sich als wenig erfolgreich. Kritik kam auch von Seiten der Theorie: Danach führe die Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer zu Effizienzverlusten, da der den Entwicklungsländern gewährte Schutz die Entwicklung einer höheren Wettbewerbsfähigkeit hindere.¹²

Der verbreitete Mißbrauch der kurzfristige mengenmäßige Beschränkungen erlaubenden Zahlungsbilanzbestimmungen als strukturelle Ausnahme auf Dauer war ein weiterer Kritikpunkt am Verhalten der Entwicklungsländer. Weitere Probleme gab es bei Statusfragen, etwa der Bestimmung des Entwicklungsländerstatus durch Selbstdefinition und des Fortbestands der *de facto*-Mitgliedschaft, die Entwicklungsländern, auf die das GATT als ehemalige Kolonialgebiete angewendet worden war, erlaubte, eine *de facto*-Mitgliedschaft ohne formellen Beitritt quasi „auf Probe“

⁹ Vgl. z.B. Art. XII des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse von 1979.

¹⁰ Siehe die Entscheidung der Vertragsparteien des GATT über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer, in: *Hammer-Weiss*, (Fn. 7), S. 259 ff.

¹¹ Vgl. *Benedek*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, 1990, S. 411 ff.

¹² Siehe *Hudec*, *Developing Countries in the GATT Legal System*, 1987.

auf unbegrenzte Zeit weiterzuführen. In dieser Situation wurde die Gefahr einer Perpetuierung der Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer gesehen und daher nach Möglichkeiten einer schrittweisen Integration der Entwicklungsländer in die Disziplinen des GATT gesucht, wofür die Uruguay-Runde eine Gelegenheit bot.

III. Neue Behandlung der Entwicklungsländer durch die WTO aufgrund der Uruguay-Runde

1. Die Neuerungen der Uruguay-Runde für die Entwicklungsländer

Unter grundsätzlicher Anerkennung der besonderen Bedingungen für Entwicklungsländer, kam es zur Anwendung einer neuen Strategie der schrittweisen Integration der Entwicklungsländer in die Verpflichtungen aus der WTO-Mitgliedschaft. Die neue Methode war die Gewährung nur noch temporärer Ausnahmen für die Entwicklungsländer (z.B. 10 Jahre bei Landwirtschaft, 8 Jahre bei Subventionen¹³, 5 bzw. 11 bei TRIPs). Eine Fortgeltung der ständigen Ausnahmen oder Vorzugsbehandlung wurde nur noch für die am wenigsten entwickelten Länder vorgesehen, allerdings mit Ausnahme einiger Bereiche wie TRIPs, wo den am wenigsten entwickelten Ländern nur längere Übergangsfristen zugestanden wurden. Durch eine neue Vereinbarung kam es zu einer Verschärfung der Zahlungsbilanzbestimmungen durch Zeitpläne für den Abbau mengenmäßiger Beschränkungen und Verpflichtungen zur Begründung, Proportionalität und Transparenz von Schutzmaßnahmen.¹⁴ Eine weitere Vereinbarung zu Art. XXIV enthält eine Verschärfung der Prüfung der regionalen Vereinbarungen¹⁵, wofür 1996 ein Ausschuß für regionale Vereinbarungen geschaffen wurde. In diesem Zusammenhang ist die wachsende Bedeutung der Regionalisierung zugunsten der Entwicklungsländer durch Nord-Süd-Vereinbarungen der EU, der USA und Kanadas sowie eine Vielzahl von Süd-Süd-Vereinbarungen in Form regionaler Integrationszonen anzumerken.¹⁶ Schließlich kam es auch zu Veränderungen der Entwicklungsländermitgliedschaft durch den Verlust des *de facto*-Status und der differenzierten Mitgliedschaft *à la carte* aufgrund derer viele Entwicklungsländer den Sonderübereinkommen der Tokioter Runde nie beigetreten waren. Die WTO beruht auf dem Prinzip

¹³ Vgl. z.B. Art. 27 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich einer differenzierten Sonderbehandlung der Entwicklungsland-Mitglieder, in: Benedek, Die Welthandelsorganisation (WTO), alle Texte einschließlich GATT (1994), GATS und TRIPs, mit einer Einführung, 1998, S. 362.

¹⁴ Vereinbarung über die Zahlungsbilanzbestimmungen vom 15. April 1994, siehe Benedek, (Fn. 13), S. 141 ff.

¹⁵ Ibid., S. 146 ff.

¹⁶ Siehe Page, The WTO and Regionalisation, Journal für Entwicklungspolitik XV/1, S. 29.

der einheitlichen Mitgliedschaft für alle Übereinkommen in ihrem Rahmen mit Ausnahme der sogenannten plurilateralen Übereinkommen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Zivilluftfahrt.

Das Hauptanliegen der Entwicklungsländer in der Uruguay-Runde war ein verbesserter Marktzugang. Tatsächlich brachte die Uruguay-Runde in dieser Hinsicht einige Ergebnisse für die Entwicklungsländer bei tropischen Produkten, der Landwirtschaft und Textilien durch die neuen Übereinkommen über Landwirtschaft sowie Textilwaren und Bekleidung. Aus dem Landwirtschaftsübereinkommen ergaben sich jedoch auch Verluste, insbesondere für die Nahrungsmittel importierenden Entwicklungsländer, ein Problem, das in zwei Beschlüssen der Ministerkonferenz anerkannt und zu lindern versucht wurde.¹⁷ Die Abschaffung der freiwilligen Exportbeschränkungen aufgrund des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen, das auf Art. XIX GATT beruht, liegt ebenfalls im Interesse der Entwicklungsländer, die auf Druck des Nordens häufig zu sogenannten „freiwilligen“ Selbstbeschränkungsvereinbarungen gezwungen waren.

Temporäre Ausnahmen für Entwicklungsländer finden sich auch im Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Art. IV des GATS enthält Regelungen über eine „zunehmende Beteiligung der Entwicklungsländer“. So sollen die entwickelten Länder innerhalb von 2 Jahren Kontaktstellen errichten, um den Dienstleistungserbringern aus Entwicklungsländern den Zugang zu marktrelevanten Informationen zu erleichtern. Die schwerwiegenden Probleme der am wenigsten entwickelten Länder sind besonders zu berücksichtigen.

2. Probleme der Entwicklungsländer in der WTO

In der Präambel des WTO-Übereinkommens findet sich das Ziel der nachhaltigen Entwicklung unter Berücksichtigung des jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes formuliert sowie die ausdrückliche Anerkennung der Notwendigkeit positiver Bemühungen, um den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten unter ihnen, einen entwicklungsgerechten Anteil am Wachstum des internationalen Handels zu sichern.¹⁸

Zu diesem Zweck strebt die WTO eine verstärkte Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem an. Die Entwicklungsländer kritisieren jedoch, daß die Globalisierung die wirtschaftliche Marginalisierung der Entwicklungs-

¹⁷ Siehe Beschluß zu Maßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder sowie Beschluß zu Maßnahmen betreffend die möglichen nachteiligen Auswirkungen des Reformprogramms auf die am wenigsten entwickelten Länder und die Entwicklungsländer, die Netto-Einführer von Nahrungsmitteln sind, in: *Benedek* (Fn. 13), S. 535 (541).

¹⁸ Vgl. *Ginther/Denters/de Waart* (eds.), *Sustainable Development and Good Governance* 1995, sowie *Benedek*, *Implications of the Principle of Sustainable Development, Human Rights and Good Governance for the GATT/WTO*, *ibid.*, S. 274 ff.

länder fördert.¹⁹ Die zunehmende Liberalisierung gefährdet die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Entwicklungsländer und schafft neue Abhängigkeiten. Kritisiert wird auch ein Mangel an Transparenz angesichts der zunehmenden Komplexität der Tätigkeit der WTO. In der Praxis bestehen eine Reihe von gravierenden Problemen für eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer in der WTO. Die durch die große Zahl alter und neuer Übereinkommen stark gestiegene Sitzungshäufigkeit als auch der erhöhte Dokumentenanfall kann durch die beschränkten Kapazitäten vieler Entwicklungsländer kaum bewältigt werden. Etwa 30 Entwicklungsländer sind zudem nicht einmal vor Ort vertreten. So wird versucht die wachsende Komplexität der WTO-Aktivitäten durch einen verbesserten Zugang zum Datensystem der WTO bewältigbarer zu machen, doch mangelt es häufig an der Fähigkeit zum Umgang mit dieser Technologie sowie mit den vielfältigen WTO-Verpflichtungen. Aufgrund dessen liegt ein Schwergewicht der Unterstützung der Entwicklungsländer auf der technischen Hilfe.

Die Entwicklungsländer erwarten eine vollständige Umsetzung der Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde, etwa im Bereich Textilien, und beschwerten sich über den exzessiven Einsatz von Antidumpingmaßnahmen.²⁰ Sie sehen ein strukturelles Ungleichgewicht in den Auswirkungen der Übereinkommen der Uruguay-Runde zu ihren Lasten, das nicht durch technische Hilfe allein, sondern durch politische Maßnahmen zu korrigieren wäre, wofür auch der ehemalige Generaldirektor der WTO, *Ruggiero*, aber auch wissenschaftliche Analysen Verständnis zeigen.²¹

Die Entwicklungsländer beklagen auch ihre Marginalisierung im Entscheidungsprozeß der WTO. Trotz ihrer großen Mehrheit von ca. 80 Prozent der Mitgliedschaft der WTO und des Konsensprinzipes für alle Entscheidungen sind sie in der Praxis oft nicht in der Lage ihren Interessen zur Durchsetzung zu verhelfen. Weiterhin verfügen sie eher über ein beschränktes Verhinderungspotential, denn über aktive Gestaltungsmöglichkeiten. Auch die UNCTAD spielt nicht mehr ihre frühere Rolle in der Unterstützung der Entwicklungsländer im Bereich Handel und Entwicklung.

Demgegenüber stehen eine Reihe von Vorteilen des multilateralen Welthandels-system für die Entwicklungsländer, wie insbesondere die Gewährleistung einer Herrschaft des Rechts und multilateraler Vereinbarungen gegenüber möglicher

¹⁹ *Michalopoulos*, The Developing Countries in the WTO, in: *World Economy*, Vol. 22 (1999) 3, S. 117.

²⁰ Siehe *Implementation Issues: The Rocky Road to Seattle*, in: *Bridges between Trade and Sustainable Development*, Vol. 3 (1999) 8, S. 1.

²¹ Siehe *Renato Ruggiero*, The New Multilateral Trade Negotiations, the European Union and its Developing Country Partners: An Agenda for Action, Address to the European Parliament, *WTO*, PRESS/122 of 19 February 1999. Siehe auch *Raffer*, The WTOs first years - The New Regimes Effects on the South, in: *Journal für Entwicklungspolitik* XV/1, 1999, S. 9 sowie *Das*, The WTO Agreements: Deficiencies, Imbalances and Required Changes, *Third World Network* 1998.

Willkür und einseitigen Maßnahmen stärkerer Länder. Damit verbunden ist die Gewährleistung der Nicht-Diskriminierung und Vorhersehbarkeit im internationalen Handel, sowie der Zugang zum Streitbeilegungsverfahren der WTO, von dem durch eine zunehmende Zahl von Entwicklungsländern Gebrauch gemacht wird. Eine Mitgliedschaft dürfte auch von den Entwicklungsländern als überwiegender Vorteil gesehen werden, wie sich am raschen Beitritt vieler Entwicklungsländer zur WTO zeigt, wobei eine große Zahl von Entwicklungsländern sich noch im Beitrittsprozess befindet. Dies hatte auch eine weitgehende Veränderung der Struktur der Mitgliedschaft der WTO zur Folge, die sich deshalb verstärkt den Anliegen der Entwicklungsländer und insbesondere den Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder widmen muß.

3. Maßnahmen der WTO zur besseren Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer

Die WTO hat versucht durch verschiedene rechtliche und praktische Maßnahmen die Situation der Entwicklungsländer in der WTO zu verbessern. Bereits zum Abschluß der Uruguay-Runde (1994) wurden Ministerbeschlüsse betreffend die am wenigsten entwickelten Länder und die Entwicklungsländer als Nahrungsmittelimporteure getroffen, die jedoch nur von geringer Wirkung waren.

Im Rahmen der Ministerkonferenzen von Singapur 1996 wurde ein „Umfassender und Integrierter Aktionsplan der WTO für die am wenigsten entwickelten Länder“ beschlossen.²² Dies führte zu einer Reihe von Aktivitäten der WTO zur verstärkten Berücksichtigung von Entwicklungsländeranliegen. Seither fanden eine Reihe von Seminaren und *high level*-Tagungen der WTO zum Thema Handel und Entwicklung statt. Daraus entwickelte sich ein neuer Schwerpunkt der WTO hinsichtlich der am wenigsten entwickelten Länder sowie verbesserte Formen technische Hilfe. 1997 wurde ein sogenannter „Integrierter Rahmenansatz für technische Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder“ („*Integrated Framework Approach*“) zusammen mit UNCTAD und dem Internationalen Handelszentrum (ITC) sowie dem IWF, der Weltbank und dem UNDP anlässlich einer *high-level*-Tagung der WTO mit diesen Organisationen beschlossen.²³ Damit soll unter anderem Kohärenzproblemen in der Behandlung dieser Entwicklungsländer begegnet werden. Allerdings bezieht sich dieser Ansatz hauptsächlich auf die Gewährung von technischer Hilfe und auf Pilotprojekte. Im Juni 1999 wurde im Allgemeinen Rat der WTO eine allgemeine Ausnahmegenehmigung für Zollpräferenzen zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder beschlossen, die auch präferenzgebende Entwicklungsländer erfaßt.²⁴ Im Juli 1999 wurde angesichts der unzureichenden

²² Siehe die Ministererklärung von Singapur vom 13. Dezember 1996, in: *Benedek*, (Fn. 13), S. 581 ff.

²³ Siehe *WTO*, Focus, Nr. 24, S. 1.

²⁴ *WTO*, Doc. WT/L/304, „Waiver decision by General Council of WTO of 15 June 1999“.

Mittel der „WTO Global Trust Fund“ für technische Hilfe eingerichtet, der durch freiwillige Beiträge der WTO-Mitglieder gespeist wird.²⁵

In diesem Sinne wurden von der WTO auch mehrere institutionelle Maßnahmen zur besseren Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer getroffen: so hat die WTO auf die neue Bedeutung der Entwicklungsländer durch entsprechende Besetzungen in ihrem Sekretariat reagiert. Erstmals wurde als einer der vier Vize-Direktoren ein Afrikaner bestellt sowie ein zweiter Vizedirektor aus Lateinamerika.²⁶ Darüber hinaus wurde vom Generaldirektor der WTO der frühere Botschafter Jamaikas zur Unterstützung eines Programmes zugunsten der Mitgliedstaaten ohne Vertretung in Genf unter Vertrag genommen. Für diese Gruppe fand auch eine eigene sogenannte „Genfer Woche“ statt, um sie auf die neue Runde vorzubereiten.²⁷ Wie schon erwähnt, wird der nächste Generaldirektor der WTO aus Thailand kommen. Zugleich erfolgte eine Stärkung der Abteilung für Handel und Entwicklung, insbesondere durch die Abteilung für technische Hilfe. Hinsichtlich der Kohärenz bestehen Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen. Für die Koordination der Arbeit des WTO-Sekretariats mit den am wenigsten entwickelten Ländern wurde ein eigener Koordinator eingerichtet, der auch den Generaldirektor in diesen Fragen beraten soll.²⁸ Insgesamt war die Arbeit des neuen Generaldirektors *Moore* in den ersten Wochen seiner Amtszeit sehr stark durch die Sorge um die Anliegen der Entwicklungsländer geprägt.

Für Fragen der Entwicklungsländer in GATT und WTO ist der seit 1965 bestehende Ausschuß für Handel und Entwicklung zuständig. Seine Schwerpunkte im Jahr 1999 waren die Diskussion der Bestimmungen über die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer, über welche im Jahr 2000 auch ein Seminar stattfinden soll, die Probleme der kleinen Entwicklungsländer, die Entwicklungsdimension von Handelserleichterungen und elektronischem Handel sowie technische Hilfe und Ausbildung. Im Rahmen des Ausschusses besteht ein Unterausschuß für die am wenigsten entwickelten Länder, der u.a. für die Überprüfung der Umsetzung des Integrierten Rahmenprogramms für handelsbezogene technische Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder zuständig ist.

²⁵ Siehe WTO, PRESS/145 of 4 November 1999.

²⁶ Es handelt sich um *Ablasse Ouedraogo* aus Burkino Faso und *Miguel Rodriguez Mendoza* aus Venezuela.

²⁷ Siehe WTO, PRESS/141 of 26 October 1999.

²⁸ Siehe WTO, PRESS/136 of 13 September 1999.

IV. Die Vorschläge der Entwicklungsländer für die neue Runde im Vergleich mit der EU und den USA

1. Die Vorschläge der Entwicklungsländer

Seit der Ministerkonferenz von Singapur ist eine aktivere Haltung der Entwicklungsländer in der Artikulierung und Vertretung ihrer Interessen zu beobachten. Ihr Verhinderungspotential wurde bei der Bestellung des neuen Generaldirektors deutlich.

Für die Ministerkonferenz von Seattle hatten sich die Entwicklungsländer gut vorbereitet. Auch wenn es in der WTO, anders als in der UNCTAD keine formale Gruppe der Entwicklungsländer gibt, so hatten die Entwicklungsländer doch in verschiedenen Gruppen und Vereinigungen Treffen zur Vorbereitung auf die Konferenz von Seattle veranstaltet. Die neuerdings 17 Mitglieder umfassende sogenannte „Gruppe der 15“²⁹, hat sich im Jahr 1999 zwei Mal getroffen, um ihre Positionen zu koordinieren und ihre Prioritäten für die Ministerkonferenz von Seattle besser umsetzen zu können.³⁰ Darüber hinaus gab es verschiedene regionale Treffen, wie etwa das der afrikanischen Entwicklungsländer, informelle Treffen, etwa der „Freunde der Neuen Runde“³¹ und auch einen Koordinierungsworkshop der Berater der Handelsminister der am wenigsten entwickelten Länder, der mit Hilfe von UNCTAD und UNDP sowie Südafrikas in Sun City, Südafrika, vom 21.-25. Juni 1999 abgehalten wurde.³²

Eine Auswertung der Positionen der Entwicklungsländer³³ ergibt folgendes Bild: Die Ergänzung der „*built-in agenda*“ durch neue Themen in Form einer „umfassenden Runde“ soll nicht zu Lasten der Verwirklichung der in der Uruguay-Runde versprochenen Vorteile gehen, die teilweise noch aussteht. Prioritär ist für die Entwicklungsländer somit die vollständige Umsetzung der Vereinbarungen der Uruguay-Runde, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft und der Textilien. So

²⁹ Diese Gruppe bildete sich 1971 aus dem Bestreben einer verstärkten Zusammenarbeit und dem Austausch von Zugeständnissen zwischen bestimmten Entwicklungsländern im GATT aufgrund eines „Protokolls der teilnehmenden Länder“, in: GATT, siehe *Benedek*, (Fn. 13), S. 112.

³⁰ Siehe *WTO*, Doc. WT/L/295 of 8 March 1999 über das 9. Gipfeltreffen der Regierungschefs der Gruppe der 15 in Montego Bay, Jamaika, vom 10.-12. Februar 1999 und *WTO*, Doc. WT/L/319 of 8 October 1999 über das Ministertreffen der G 15 zur Vorbereitung der Ministerkonferenz in Seattle in Bangalore, Indien vom 17.-18. August 1999.

³¹ Siehe *WTO*, Doc. WT/L/292 of 15 June 1999, Budapest Informal Ministerial Meeting vom 28. Mai 1999.

³² Siehe *WTO*, Doc. WT/GC/W/251 of 13 July 1999, „The Challenge of Integrating LDCs into the Multilateral Trading System“, Co-ordinating workshop for senior advisors to ministers of trade in LDCs in Sun City, South Africa, 21-25 June 1999.

³³ Quelle: Auswertung der Vorschläge der Entwicklungsländer für die Konferenz von Seattle an das WTO-Sekretariat; siehe auch *Wiemann*, Die Entwicklungsländer vor der neuen WTO-Runde, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/99, S. 32.

wird z.B. eine effizientere Umsetzung bestehender Beschlüsse betreffend der Maßnahmen zugunsten Nahrungsmittel importierender Entwicklungsländer gefordert. Bei technischen Handelshemmnissen wird eine effektivere Beteiligung der Entwicklungsländer an der Standardisierung verlangt.

Die Entwicklungsländer erwarten sich einen zollfreien Marktzugang für die Produkte der am wenigsten entwickelten Länder, ein Vorschlag, der von der EU unterstützt wird, die diesen Zugang bereits weitgehend verwirklicht hat. Vor Seattle bestand weitgehender Konsens, den freien Marktzugang für die am wenigsten entwickelten Länder bis zum geplanten Ende der Runde im Jahr 2003 umzusetzen. Die Entwicklungsländer erwarten sich auch einen verstärkten Zollabbau, v.a. bei ihren landwirtschaftlichen Produkten; überdies soll die Tarifeskalation bei Verarbeitungsprodukten von Entwicklungsländern als auch gewisse Spitzenzölle beseitigt werden.

Hinsichtlich der Übergangsfristen in den multilateralen Abkommen der Uruguay-Runde wird eine Verlängerung angestrebt. Das entspricht einer Verlängerung der Ausnahmen für Entwicklungsländer. Generell sollen Entwicklungsstand und -bedürfnisse Berücksichtigung finden. Die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer soll genauer konkretisiert und verbindlich gemacht werden. Maßnahmen aufgrund von Art. XVIII: A über „staatliche Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung“ sollen erleichtert werden, indem von Entwicklungsländern nur noch „vernünftige Anstrengungen“ zur Erreichung eines Ausgleichs mit betroffenen Mitgliedern verlangt werden. Die fortgeschrittenen Entwicklungsländer beklagen, daß die Allgemeinen Zollpräferenzsysteme mancher Industrieländer die Kriterien der Allgemeinheit, Nichtdiskriminierung und Nichtreziprozität verletzen.

Eine nachhaltige Entwicklung verlange eine Vorzugsbehandlung in allen Bereichen, wobei ein eigenes Gremium für ein *monitoring* geschaffen werden sollte. Generell wird mehr Flexibilität für die Entwicklungsländer, etwa bei Fristen, gefordert. Besondere Maßnahmen sollen auch für die kleineren Entwicklungsländer, die mit den „*least developed countries*“ nicht identisch sind, gesetzt werden. Die Bedeutung des Zusammenhangs zwischen Handelsfragen und der Entschuldung für die nachhaltige Entwicklung wird hervorgehoben. Die Armutsbekämpfung erscheint als ein prioritäres Ziel des Entwicklungsprozesses.

Im Bereich der Subventionen soll eine eigene „Entwicklungsbox“ für entwicklungsbedingt erlaubte Subventionsmaßnahmen geschaffen werden. Für das Anti-Dumping-Übereinkommen werden Präferenzmaßnahmen und die Erhöhung der Minimumschwellen gefordert.³⁴ Im Bereich der Ursprungsregeln sollen protektionistische Wirkungen beseitigt werden.

³⁴ Siehe allgemein *Kufuor*, The Developing Countries and the Shaping of the GATT/WTO Antidumping Law, in: *Journal of World Trade*, Vol. 32 (1998) 6, S. 167.

Hinsichtlich des GATS geht es den Entwicklungsländern vor allem um Dienstleistungen durch natürliche Personen.³⁵ Im TRIPS-Übereinkommen verfolgen die Entwicklungsländer Interessen etwa im Hinblick auf Herkunftsbezeichnungen, wo sie den Schutz von Teesorten zu ihrem Anliegen gemacht haben. Der versprochene Technologietransfer soll durch verbindliche Bestimmungen verstärkt werden. Weiters wurde von einigen lateinamerikanischen Entwicklungsländern ein „Vorschlag über den Schutz geistiger Eigentumsrechte hinsichtlich des traditionellen Wissens lokaler und eingeborener Gemeinschaften“ eingebracht.

Im Hinblick auf die neuen Verhandlungsbereiche besteht Interesse an der Diskussion von Handelserleichterungen im Verwaltungsbereich („*trade facilitation*“). Die Entwicklungsländer sind auch für Verhandlungen im Bereich des elektronischen Handels, der umweltpolitischen Nachhaltigkeit, der Wettbewerbspolitik und der Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen u.a. offen. Skepsis herrscht gegenüber der Verhandlung eines Investitionsübereinkommens wegen des damit verbundenen Souveränitätsverlustes. Abgelehnt wird die Behandlung von Arbeits- bzw. Sozialstandards im Rahmen der WTO.

Die technische Hilfe müsse wesentlich verstärkt werden und würde auch hinsichtlich der Verhandlungen im Rahmen einer neuen Runde benötigt, um die Interessen der Entwicklungsländer besser zu wahren. Das Beitrittsverfahren zur WTO sollte für Entwicklungsländer vereinfacht werden.

2. Die Positionen der Europäischen Union und der USA

Für die EU³⁶ soll die weitere Handelsliberalisierung eine nachhaltige Entwicklung fördern, als deren Komponenten wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und eine umweltgerechte Entwicklung gesehen werden. Hinsichtlich der nachhaltigen Entwicklung hat die Europäische Kommission neben den USA, Kanada und Norwegen eine Studie über die zu erwartenden Auswirkungen der Vorstellungen der EU für die geplante Runde auf die nachhaltige Entwicklung in Auftrag gegeben, die die sozialen, wirtschaftlichen und Umweltfolgen der Handelsliberalisierung untersuchen sollte.³⁷

³⁵ Siehe dazu *Mukherjee*, GATS and the Millenium Round of Multilateral Negotiations, Selected Issues from the Perspective of Developing Countries, in: *Journal of World Trade*, Vol. 33 (1999) 4, S. 87 (91).

³⁶ Das Konzept der EU für die WTO-Jahrtausendrunde – Zusammenfassung, in: *Bulletin Quotidien Europe* Nr. 2151 vom 29. Juli 1999 (Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zur Haltung der EU im Hinblick auf die „Jahrtausendrunde“ der Welthandelsorganisation [WTO]). Siehe auch *May*, Die deutsch-europäische Verhandlungsposition bei der WTO-Handelsrunde, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46-47/99, S. 27 sowie *Reiterer*, (Fn. 2).

³⁷ Ein erster Bericht über methodische Aspekte ist unter der *website* des EU-Direktorats für Handel zu finden: <http://europa.eu.int/comm/trade>.

Die EU ist bereit, die besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer als allgemeinen Grundsatz zu akzeptieren. Die traditionellen Bestimmungen über eine besondere und differenzierte Behandlung erscheinen nicht immer als ausreichend. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sollte daher in die Grundregeln selbst einbezogen werden, um eine operationelle Anwendung des Prinzips zu gewährleisten. Die EU tritt für eine verstärkte Rolle der WTO beim Kapazitätsaufbau in den ärmsten Ländern ein. Verstärkte technische Hilfe soll eine effektivere Partizipation der Entwicklungsländer in der WTO ermöglichen.

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung erfordere eine verbesserte Kohärenz zwischen Handels-, Währungs- und Finanzpolitik. Die Partizipation der Entwicklungsländer soll durch eine Vereinfachung der Verpflichtungen und eine Rationalisierung der Struktur der WTO erleichtert werden. Angestrebt wird weiters eine erleichterte Nutzung des Streitbeilegungssystems für Entwicklungsländer. Durch umfassende Verhandlungen wären die Interessen der Entwicklungsländer am besten gewährleistet. Hinsichtlich des Marktzuganges schlägt die EU „Null-Zölle“ für die am wenigsten entwickelten Länder vor.

Die „US-Positionen“ zu den Entwicklungsländern sind weniger detailliert. So wird allgemein ein menschliches Gesicht für die globale Wirtschaft angestrebt. Das Anliegen der Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder scheint nur an letzter Stelle auf. Verstärkte technische Hilfe und zusätzliche Marköffnung für die am wenigsten entwickelten Länder werden auch von der USA vorgeschlagen. Insgesamt tritt die USA für eine beschränkte Agenda der Verhandlungen ein.³⁸

Im Vergleich erweisen sich die Positionen der EU als wesentlich weitergehend und kommen den Entwicklungsländern in vielen Fragen mehr entgegen als die der USA. Traditionell ist die EU zu einem stärkeren „Dirigismus“ zugunsten der Entwicklungsländer bereit. So wird z.B. die Schaffung eines Regelwerks der WTO zur Förderung der Entwicklung vorgeschlagen, das in Ansätzen freilich schon besteht.

V. Ansätze einer verbesserten Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem

Abschließend sollen einige Hauptelemente für eine verbesserte Position der Entwicklungsländer in der WTO kurz erörtert werden.

³⁸ „The Clinton Administration Agenda for the Seattle WTO“, Press Statement of 24 November 1999; <http://www.usia.gov/wto/pp1124a.htm>.

1. Ausgestaltung der Vorzugsmaßnahmen

Meinungsunterschiede bestehen hinsichtlich der Ausgestaltung der besonderen und differenzierten Maßnahmen (*S+D*): die Entwicklungsländer möchten möglichst überall eine Berücksichtigung ihres Entwicklungslandstatus und Sonder Vorteile für die am wenigsten entwickelten Länder. Damit greifen sie auf den Ansatz der Tokioter Runde zurück, der durch die Uruguay-Runde größtenteils aufgegeben wurde. Allerdings blieben die Präferenzbestimmungen in der Praxis oft ohne Wirkung, so daß ein umfassender Ansatz zusammen mit vermehrter technischer Hilfe gefordert wird.

Die Industrieländer ihrerseits möchten eine Konkretisierung der Vorzugsmaßnahmen im Hinblick auf konkrete Ziele, wie zum Beispiel Anpassungshilfen, Kapazitätsbildung und Erleichterung der Umsetzung der Handelsregeln. Endziel sei jedoch ein gleicher Verpflichtungsstand und die volle Integration in das multilaterale Handelssystem.

Übereinstimmung herrscht hinsichtlich des Zieles einer verstärkten Partizipation der Entwicklungsländer im internationalen Handelssystem der WTO. Alternativen außerhalb der WTO werden nicht mehr verfolgt, nachdem auch Rußland und China ihren WTO-Beitritt betreiben. Die UNCTAD hat sich der neuen Situation angepaßt und statt der Diskussion von alternativen Ansätzen außerhalb der WTO unterstützt sie Entwicklungsländer bei ihren Bemühungen um eine Veränderung der WTO von innen sowie mit technischer Hilfe.

2. Technische Hilfe für die Kapazitätsentwicklung der Entwicklungsländer

Die technische Hilfe für die Entwicklungsländer und Transformationsländer soll erweitert und zu einem größeren Teil als bisher aus dem regulären WTO-Budget finanziert werden. So waren die regulären Mittel der WTO für technische Hilfe für das Jahr 1999 bereits im Juni erschöpft³⁹, was die Einrichtung eines Fonds für freiwillige Beiträge beschleunigte, der jedoch auf die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder gerichtet ist. Vor allem für die kleineren und am wenigsten entwickelten Länder hängt die Erfüllung der WTO-Verpflichtungen bzw. die Nutzung der Möglichkeiten der WTO noch weitgehend von ausreichender technischer Hilfe ab. Durch die technische Hilfe soll v.a. ein „*capacity-building*“ der Entwicklungsländer als Voraussetzung einer aktiveren Partizipation im multilateralen Handelssystem erreicht werden.

³⁹ Nach Vorstellung der Entwicklungsländer wäre anstelle des Budgets von ca. SF 740.000,- für 1999 tatsächlich ein Betrag von SF 10 Mio. erforderlich gewesen.

3. Unterstützung in der Anwendung des Streitbeilegungssystems

Obwohl die Entwicklungsländer das Streitbeilegungssystem der WTO immer stärker in Anspruch nehmen,⁴⁰ sind sie durch die beträchtlichen Kosten der rechtlichen Beratung sowie durch die aktuelle Ausgestaltung des Verfahrens oft an einem vollen Gebrauch dieser Möglichkeit gehindert.⁴¹ Auch besteht das Problem der Waffengleichheit bei Verfahren mit Entwicklungsländerbeteiligung. Damit stellt sich die Frage der Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer bei der Reform der Streitbeilegung der WTO und ihrer Unterstützung in Streitfällen, die bisher durch Konsulenten und allgemeine Beratung des WTO-Sekretariats geleistet wurde. In Seattle wurde von mehr als 20 Ländern ein Übereinkommen über ein Unabhängiges Beratungszentrum für das Recht der WTO unterzeichnet, das unabhängig von der WTO in Genf errichtet werden und den Entwicklungsländern Rechtsberatung bieten soll, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit in dieser Hinsicht zu verbessern.⁴²

4. Eine „Entwicklungsdimension“ im internationalen Handelssystem

Von Venezuela vorgebracht wurde der Vorschlag einer sogenannten „Entwicklungsdimension“ als ein Konzept, das über den Bereich der besonderen und differenzierten Entwicklung hinaus reicht. Danach wäre *S+D* nur ein Teil einer Entwicklungsdimension, die darüber hinaus noch eigene Politikräume umfassen sollte, die den Entwicklungsländern zusätzliche Handlungsmöglichkeiten, etwa im Hinblick auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, erschließen sollten. Dabei geht es insbesondere um die Legitimität spezieller Politikinstrumente. Ausgangspunkt ist die Feststellung, daß Liberalisierung allein nicht ausreichend sein kann, sondern ein zusätzlicher Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente erforderlich ist, um nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten. Als Beispiele werden die den Entwicklungsländern im Rahmen des Landwirtschafts- und Textilübereinkommens sowie des Subventionsübereinkommens eingeräumten Möglichkeiten zu Sondermaßnahmen angeführt. Eine eigene Arbeitsgruppe soll sich nach Vorstellung der Entwicklungsländer mit diesem Thema befassen.⁴³

⁴⁰ So waren nach der WTO-Statistik in 183 Streitfällen seit Errichtung der WTO bis Oktober 1999 Entwicklungsländer in 44 Fällen als Kläger und in 61 Fällen als Beklagte involviert. Siehe *WTO-website*: <http://www.wto.org>.

⁴¹ Siehe *Kuruwila*, *Developing Countries and the GATT/WTO Dispute Settlement Mechanism*, in: *Journal of World Trade*, Vol. 31 (1997) 6, S. 171 sowie *Kufuor*, *From the GATT to the WTO, The Developing Countries and the Reform of the Procedures for the Settlement of International Trade Disputes*, in: *Journal of World Trade*, Vol. 31 (1997) 5, S. 117.

⁴² Siehe *Van der Borgh*, *The Advisory Center on WTO Law: Advancing Fairness and Equality*, *Journal of International Economic Law*, Vol. 2 (1999), S. 723; siehe auch: <http://inside.trade.com/> etc. vom 7. Dezember 1999.

⁴³ Siehe *WTO*, Doc. *WTO/GC/W/279* of 29 July 1999, „Special and Differential Treatment and Spaces for Policies in WTO: Two Elements of the Development Dimension in the Multilateral Trading System, Communication from Venezuela“.

5. Verbesserte Kohärenz der internationalen Handelspolitik

Angesichts der Globalisierung erfordern viele Ziele der internationalen Wirtschaftspolitik eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der WTO und anderen Wirtschaftsorganisationen. Dies wurde auch durch die Uruguay-Runde anerkannt.⁴⁴ Auch sind etwa Synergien bei den Überprüfungsverfahren der verschiedenen Organisationen möglich und könnten öfter gemeinsame Ansätze für gemeinsame Probleme entwickelt werden, wie z.B. das Problem der Marginalisierung der Entwicklungsländer oder sozialer Probleme aufgrund von Anpassungsprogrammen. Ein erster Ansatz ist die vereinbarte Zusammenarbeit im Bereich der technischen Hilfe zwischen der WTO und fünf weiteren internationalen Organisationen, die eine Kapazitätsbildung der am wenigsten entwickelten Länder zum Ziel hat.

Allgemein geht es um eine Zusammenarbeit zwischen der WTO und dem Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank⁴⁵, aber auch der OECD, der UNCTAD, dem UNEP, der FAO und der ILO u.a. Die WTO hat bisher u.a. Übereinkommen mit dem IWF, der Weltbank, der WIPO und dem UNEP abgeschlossen.⁴⁶ Die Herausnahme der WTO aus dem System der Vereinten Nationen war für die Struktur der internationalen Wirtschaftsbeziehungen eine problematische Entscheidung⁴⁷ – heute ist keine Isolierung vom internationalen politischen Diskurs mehr möglich, wie auch die WTO in Seattle erfahren mußte.

Erste Schritte zu mehr Kohärenz könnten ein verbesserter Informationsaustausch und gemeinsame Analysen von Strukturanpassungsprozessen, Reformen etc. sein, wobei die soziale Dimension und die Verhinderung der Marginalisierung der am wenigsten entwickelten Länder besondere Berücksichtigung finden sollten. In diesen Zusammenhang fällt auch eine gemeinsame Erklärung der Direktoren des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der WTO über Handel und Entwicklung anlässlich der Ministerkonferenz von Seattle, in der u.a. die Bereitschaft zu verstärkter Kohärenz erklärt wird.⁴⁸ Negativ erscheint die Tatsache, daß die ILO noch immer keinen Beobachterstatus bei der WTO hat, obwohl bei der Behandlung der Sozialstandards immer wieder auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit der ILO verwiesen wird.

⁴⁴ Siehe die Ministererklärung über den Beitrag der WTO zur Stärkung der globalen Kohärenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen, in: *Benedek*, (Fn. 13), S. 536 ff.

⁴⁵ Vgl. *Benedek*, Relations of the WTO with other International Organizations and NGOs, in: Weiss/Denters/de Waart (eds.), *International Economic Law with a Human Face*, 1998, S. 479 ff.

⁴⁶ Siehe WTO, PRESS/154 of 29 November 1999, WTO/UNEP-Übereinkommen von September 1999.

⁴⁷ Siehe *Benedek*, (Fn. 45), S. 479.

⁴⁸ Siehe WTO, PRESS/153 of 30 November 1999. Zuvor hatte eine Konferenz der drei Organisationen über die Entwicklungsländer und die Millenniumsrunde im Rahmen ihres Kohärenzmandates stattgefunden.

Das Thema der Kohärenz war auch Gegenstand eines eigenen informellen Treffens des Allgemeinen Rates im Oktober 1999, woraus hervorgeht, daß die WTO diesem Thema verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen bereit ist.

6. Verstärkte Kooperation von Seiten der Entwicklungsländer

Die Entwicklungsländer fordern zwar eine verbesserte Transparenz aller Maßnahmen, waren aber ihrerseits bisher nicht bereit mehr Transparenz der WTO nach außen, insbesondere gegenüber der internationalen Zivilgesellschaft, vertreten durch *NGOs* zu akzeptieren.⁴⁹ Die Entwicklungsländer treten verstärkt als Verhinderer einer Fortentwicklung der WTO in den Bereichen Umwelt, Sozialstandards, Transparenz und Partizipation hervor. Aber auch in den Bereichen Wettbewerb, Investitionen, TRIPS und GATS bremsen die Entwicklungsländer den Fortschritt der Verhandlungen. Es ist daher von den Entwicklungsländern eine konstruktivere Haltung vor allem gegenüber Themen zu verlangen, die globale Anliegen betreffen. Auch sollten die Entwicklungsländer ihre ablehnende Haltung gegenüber einer aktiveren Rolle der Nichtregierungsorganisationen, die oft für eine verstärkte Berücksichtigung der Anliegen der Entwicklungsländer im Norden bzw. in der WTO eintreten, überdenken.

7. Elemente für einen neuen Grundkonsens

Wie das Scheitern der Ministerkonferenz von Seattle zeigte, ist der bisherige Grundkonsens im Rahmen der WTO, der auf dem Grundkonsens des GATT aufbaut,⁵⁰ derzeit nicht mehr gesichert, so daß Überlegungen zu den Elementen eines neuen Konsenses anzustellen sind. Dabei könnte den Entwicklungsländern eine Schlüsselrolle zukommen. Über die unbestrittenen klassischen Elemente des Grundkonsenses der WTO, wie dem Bekenntnis zur Herrschaft des Rechts auf Grundlage multilateraler Regeln hinaus, sollten die folgenden Elemente als Teil des Grundkonsenses in der WTO anerkannt werden, um eine tragfähige Grundlage für eine WTO zu schaffen, die den Aufgaben zu Beginn des 21. Jahrhunderts gewachsen ist.

- Anerkennung der Vorteile der Teilnahme der Entwicklungsländer am multilateralen Handelssystem.
- Berücksichtigung der sozialen Dimension der Globalisierung („globale Solidarität“).

⁴⁹ Benedek, *Developing the Constitutional Order of the WTO – The Role of NGOs*, in: Benedek/Isak/Kicker (eds.), *Development and Developing International and European Law, Essays in Honour of Konrad Ginther*, 1999, S. 228 (240).

⁵⁰ Siehe Benedek, (Fn. 11), S. 401 ff. (454).

- Anerkennung der Notwendigkeit zusätzlicher Regeln und aktiver Unterstützungsmaßnahmen zur besseren Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem auf Grundlage eines fairen Interessenausgleichs.
- Notwendigkeit globaler Steuerungsmechanismen für das internationale Wirtschaftssystem zur Verbesserung der Kohärenz.
- Öffnung für eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft auf nationaler und internationaler Ebene.

VI. Schlußbemerkung: Das Scheitern von „Seattle“ als Chance für die WTO?

Das Scheitern der Ministerkonferenz von Seattle könnte ein heilsamer Schock gewesen sein: Aufgrund von „Seattle“ stellt sich die Frage eines weiteren Kohärenzverständnisses, das nicht nur die anderen Wirtschaftsorganisationen, sondern auch die mit anderen Politikbereichen, wie Umwelt, Sozial- und Außenpolitik (Menschenrechte) befaßten Organisationen einschließt, also einen ganzheitlichen Zugang zur Frage des internationalen Handels zum Gegenstand hat.

So sprach schon der ehemalige Generaldirektor der WTO, *Ruggiero*, vor dem Europäischen Parlament im Februar 1999 unter Verweis auf die gewachsene Interdependenz und die öffentliche Kritik an der Globalisierung von einer „neuen Vision“ eines verbesserten Konzepts des Managements der globalen Wirtschaft, die nicht nur Handelserleichterungen und Kapitalbewegungen, sondern auch generelle Arbeitsstandards, soziale Sicherheit, Umwelt, Gesundheit und Bildung, v.a. im Hinblick auf neue Technologien, Armutsbekämpfung, kulturelle Vielfalt und Abbau der Ungleichheiten umfassen würde.⁵¹

Ein neuer Grundkonsens verlangt auch den Einschluß der internationalen Öffentlichkeit, vertreten durch die internationale Zivilgesellschaft. Die Komplexität der heutigen Aufgaben der WTO und der Mitgliederschaft erfordert neue Strukturen für die WTO⁵² und Reformen, insbesondere was den Entscheidungsmechanismus betrifft.⁵³ Der Mangel geeigneter internationaler Strukturen für eine Koordination der internationalen Wirtschaftspolitik wurde neuerlich deutlich. Dement-

⁵¹ Siehe *Ruggiero*, (Fn. 21).

⁵² Siehe International Herald Tribune vom 6. Dezember 1999.

⁵³ In einer gemeinsamen Erklärung zwischen USA und EU anläßlich eines Gipfeltreffens nach Seattle wurden u.a. bessere Mitwirkungsmöglichkeiten für die Entwicklungsländer, verstärkte Konsultationen mit den gesellschaftlichen Gruppen sowie mehr Transparenz hinsichtlich der WTO-Dokumente gefordert; siehe Die Presse vom 21. Dezember 1999.

sprechend erhob der Handelskommissar der EU, *Lamy*, die Forderung nach der Einrichtung eines „wirtschaftspolitischen Sicherheitsrates“. ⁵⁴

Die Entwicklungsländer haben sich in Seattle endgültig als aktive Mitspieler bei den handelspolitischen Entscheidungen der WTO etabliert. Die Zeiten, in denen die sogenannte „*Quad*“, d.h. die Vierergruppe der USA, EU, Japan und Kanada, die wichtigen Entscheidungen allein treffen konnte, sind vorbei. Damit trifft die Entwicklungsländer jedoch auch eine größere Verantwortung für die Erhaltung und Fortentwicklung des multilateralen Handelssystems.

⁵⁴ Die Presse Nr. 285 vom 7. Dezember 1999, S. 5.