

Liberalisierung im Dienste aller

Die Liberalisierung des zwischenstaatlichen Handelsverkehrs, die das Zoll- und Handelsabkommen GATT sowie die Welthandelsorganisation (WTO) in Gang gesetzt haben, kann für alle Mitgliedstaaten gewinnbringend sein. Um jedoch die von der WTO angestrebte Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen zu erreichen, müssen bestimmte soziale, politische, juristische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen erfüllt sein.

VON ROGER ZÄCH

Mit der Havanna-Charta wurde 1948 ein Liberalisierungsprozess in Gang gesetzt, welcher der Weltwirtschaft nach den Turbulenzen der beiden Weltkriege neue Impulse vermitteln und gleichzeitig die Grundlagen für ein nachhaltiges Wachstum legen sollte. Es wurden Ziele auf mehreren Ebenen ins Auge gefasst: Auf der Ebene des Handels, der Arbeitsmarktpolitik und später des Umweltschutzes.

Für die Verhandlungen in Havanna war einerseits die Erkenntnis massgebend, dass Feindseligkeiten zwischen den grossen Industrienationen durch ein offenes Welthandelssystem vermindert werden können. Andererseits ist künftiger Wohlstand nur durch den sukzessiven Abbau zwischenstaatlicher Handelsschranken, wie insbesondere der Zölle und mengenmässigen Beschränkungen, sowie durch die Schaffung transparenter und diskriminierungsfreier Arbeitsmärkte zu erreichen.

Für die Entwicklung des Handels waren das Prinzip der Meist-

begünstigung und später auch die Abschaffung nichttarifärer Handelshemmnisse von grundlegender Bedeutung. Das Prinzip der Meistbegünstigung verpflichtet alle WTO-Mitgliedstaaten, alle Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Rechte, die sie im Handel mit Gütern und Dienstleistungen oder im Zusammenhang mit handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums einem anderen Handelspartner zugestehen, unverzüglich und bedingungslos allen andern WTO-Vertragsparteien auch zu gewähren.

Offener Wettbewerb

Klar war auch damals schon, dass faire Wettbewerbsbedingungen, die Verhinderung von handelshemmenden Monopolen, von grenzüberschreitender Preisbindung, die Abschottung von Märkten – kurz, die Verhinderung privater Wettbewerbsbeschränkungen – für die erfolgreiche Umsetzung der weltweiten Liberalisierung unabdingbar sind. Massnahmen gegen private Wettbewerbsbeschränkungen wurden – jedenfalls auf internationaler Ebene – bis heute allerdings nicht umgesetzt.

Die Havanna-Charta sah neben Bestimmungen über die Abschaffung von Zöllen und Kontingenten unter anderem die Schaffung einer Institution, der International Trade Organization, zur Verwirklichung und Durchsetzung der Charta vor. Dieses institutionelle Vorhaben scheiterte am Widerstand des US-Kongresses. Praktische Bedeutung erlangten daher in der Folge zunächst nur die Bestimmungen über die Abschaffung von Zöllen und Kontingenten als Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT).

Das GATT wurde in so genannten Handelsrunden periodisch angepasst und erweitert. In der achten Runde, der Uruguay-Runde (1986–1994), wurden neben einer Vertiefung und Erweiterung der GATT-Bestimmungen auch Regeln erlassen für grenzüberschreitende Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS), den Schutz der geistigen Eigentumsrechte (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) sowie für die Schaffung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) mit Sitz in Genf. Seit dem Abschluss der Uruguay-Runde steht die WTO im Zentrum der heutigen Welthandelsordnung.

Aktuelle Probleme der WTO

Die bisherige Entwicklung wird seit einiger Zeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie von Antiglobalisierungsbewegungen mit wachsender Anhängerschaft mittels Protesten in Frage gestellt. Diese Protestbewegung ist sehr heterogen. Eine erfolgversprechende Diskussion, eine sachliche Auseinandersetzung gestaltet sich schwierig. Ein konstruktiver Dialog ist indes erforderlich, um bestehende Mängel im Interesse aller zu beheben oder zu vermindern.

Viele Entwicklungsländer erwarten von den Liberalisierungsmassnahmen wie insbesondere dem Abbau staatlicher Handelsschranken und gewissen marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsreformen einen verstärkten wirtschaftlichen Austausch mit den Industrieländern, insbesondere eine Ausweitung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und dadurch eine Verbesserung der eigenen Lebens- und Beschäftigungsbedingungen.

Diese Erwartungen sind verständlich: Einmal lehrt die Wirt-

Dr. Roger Zäch ist ordentlicher Professor für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht an der Universität Zürich.

schaftswissenschaft, freier zwischenstaatlicher Handelsverkehr erlaube, die besonderen Vorteile einzelner Länder bei der Güterproduktion (komparative Vorteile) zu nutzen, und zwar zum Wohle aller beteiligten Länder. Hinzu kommt, dass diese Theorie durch die 1957 gegründete Europäische Gemeinschaft scheinbar bestätigt wird. Denn innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wurden die staatlichen Handelsschranken ebenfalls beseitigt, die komparativen Vorteile der einzelnen Mitgliedstaaten werden heute europaweit genutzt, und auch in den früher ärmeren Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wurden die Lebens- und Beschäftigungsbedingungen stark verbessert.

Bei diesem Vergleich wird allerdings übersehen, dass innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht nur die staatlichen Handelsschranken beseitigt und gewisse marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsreformen realisiert wurden, sondern dass zudem weitgehende Massnahmen wirtschaftlicher und sozialer Art verwirklicht wurden, um einen funktionierenden gemeinsamen Markt sowie eine Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten. Übersehen wird somit, dass der Abbau staatlicher Handelsschranken und gewisse marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsreformen zwar wichtige, aber nicht für sich alleine hinreichende Instrumente sind, um die eigenen Lebens- und Beschäftigungsbedingungen zu verbessern.

Übersehen wird wohl auch, dass selbst ein sukzessiver Abbau von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen, wie er im Rahmen des GATT und der WTO vorgenommen wurde, von einem bestimmten Moment an die einheimischen Unternehmen voll der Konkurrenz durch ausländische Unternehmen, insbesondere aus den USA, der EU und Japans, aussetzt; einer Konkurrenz, auf die

viele Unternehmen vieler Länder nur ungenügend vorbereitet waren und sind. Folge einer solchen Entwicklung sind schmerzliche Strukturveränderungen sowie Enttäuschung darüber, dass sich die wirtschaftliche Lage nicht im erwarteten Ausmass und jedenfalls nicht für alle Kreise der Bevölkerung verbesserte.

Nationaler Protektionismus?

Sollen auf Grund der Kritik von Globalisierungsgegnern die durch das GATT beziehungsweise die WTO wesentlich in Gang gesetzten Prozesse weltweiter Marktintegration verbunden mit einer Verstärkung des Standortwettbewerbs durch eine Rückkehr zu nationalem Protektionismus und nationalstaatlicher Abschottung abgelöst werden? Das wäre der falsche Weg. Denn die Liberalisierung des zwischenstaatlichen Handelsverkehrs macht es tatsächlich möglich, im Interesse aller teilnehmenden Länder komparative Vorteile der einzelnen Länder zu nutzen, und das sollte weiterhin – im Interesse aller Beteiligten – getan werden.

Im Folgenden soll skizziert werden, welche Massnahmen in einem WTO-Mitgliedstaat erfüllt sein beziehungsweise ergriffen werden müssten, damit die von der WTO gesetzten Ziele der Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen realistisch erreicht werden können. Dabei wird vom derzeitigen Zustand ausgegangen, der wie folgt charakterisiert werden kann: Die Zölle und mengenmässigen Beschränkungen sind für Industrieprodukte weitgehend beseitigt. Auf dem WTO-Weltmarkt sind die Unternehmen der USA, der EU und Japans zusammen mit den übrigen OECD-Staaten führend.

Zentrale Rahmenbedingungen

Eine Massnahme mit längerfristiger Wirkung ist die Implementierung einer grundsätzlich frei-

heitlichen marktwirtschaftlichen Ordnung und der Schutz des Wettbewerbs vor Beschränkungen durch Unternehmen. Weil die führenden Länder des WTO-Weltmarkts – namentlich die USA, die EU und Japan – sich für dieses wirtschaftliche



Bild: Keystone

Der Abbau von staatlichen Handelsschranken allein genügt nicht, um die Lebens- und Beschäftigungsbedingungen in allen WTO-Mitgliedstaaten zu verbessern. (Bild: Containerschiff im Rotterdamer Hafen)

Koordinationsprinzip entschieden haben, besteht diesbezüglich für die anderen Länder, die mit diesen in Standortwettbewerb stehen, keine andere Wahl: Unternehmen eines Landes, das sich für eine zentrale Plan- oder Kartellwirtschaft entscheidet, dürften im Wettbewerb mit Unternehmen der drei erwähnten Wirtschaftsmächte – wegen ungenügender Innovationskraft und Effizienz – nicht überleben. Die Entwicklung in den osteuropäischen Staaten von 1948 bis 1989 belegt dies deutlich.

Eine freiheitliche marktwirtschaftliche Ordnung kann jedoch nur funktionieren, wenn – wie dies auch der Entwicklungsbericht der Weltbank 2000/2001 festhält – weitere Rahmenbedingungen gegeben sind. Dazu gehören integrale politische Behörden mit sozialer Verpflichtung, Behörden, die dem Gesamtinteresse im Sinne des «bonum communa» verpflichtet sind, sowie ein Rechtssystem, das die Konstituenten einer freiheitlichen

marktwirtschaftlichen Ordnung, wie die allgemeine Handlungsfreiheit, das Privateigentum, die Rechtsgleichheit, die Vertragsfreiheit und die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen, gewährleistet, sowie ein funktionierendes Rechtsschutzsystem, insbesondere unabhängige und integre Gerichte.

Weiter – und nicht weniger wichtig – müssen bildungs-, struktur-, arbeits-, sozial- und umweltpolitische Mindestvoraussetzungen erfüllt sein. Insbesondere die Forderungen der Industrieländer nach staatlichen und/oder privaten Massnahmen zur Verbesserung des Arbeits-, Sozial- und Umweltschutzes bringen viele Entwicklungsländer in ein schweres Dilemma.

Einerseits erhöhen solche Massnahmen die Produktionskosten und verschlechtern damit die Konkurrenzsituation der Unternehmen dieser Länder auf dem WTO-Weltmarkt. Andererseits werden Produkte, die nicht arbeits- und umweltgerecht produziert werden, auf eben diesem WTO-Markt zunehmend weniger gekauft. Als Ausweg dürften nicht einheitliche WTO-Standards in Frage kommen, sondern nur Massnahmen, die sowohl inhaltlich wie auch bezüglich des zeitlichen Umsetzungsrahmens der sehr unterschiedlichen Gesamtsituation der einzelnen Länder angepasst sind.

Um Fortschritte zu erzielen, sollte die WTO entsprechende Initiativen ergreifen. Dabei könnte sie sich an den Massnahmen orientieren, wie sie innerhalb der EU in den Bereichen Sozialpolitik, der allgemeinen beruflichen Bildung und Jugend (Art.136 ff. EGV) sowie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (Art.158 ff. EGV) bereits umgesetzt worden sind. Diese weiteren Rahmenbedingungen können indes – mit Ausnahme eines Rechts zum Schutz des Wettbewerbs vor Beschränkungen durch Unter-

nehmen – nicht von heute auf morgen verwirklicht werden. Deren Realisierung benötigt Zeit.

Schritt für Schritt

Länder, die im Vergleich zu Industriestaaten auf tieferer wirtschafts- und sozialpolitischer Entwicklungsstufe stehen, sollten Liberalisierungsschritte zunächst vor allem im Rahmen regionaler Freihandelszonen vornehmen. Einmal dürfte die Nutzung komparativer Vorteile auf kurze Distanzen rascher in Gang kommen. Dadurch liesse sich auch vermeiden, dass Unternehmen aus Ländern mit sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen miteinander in Konkurrenz geraten, eine Konkurrenz, bei der in vielen Fällen ungerechte Ergebnisse vorprogrammiert sind.

Weitere Liberalisierungsschritte im Rahmen der WTO sollten Entwicklungsländer erst dann vornehmen, wenn ihre Unternehmen auf den internationalen Konkurrenzkampf vorbereitet sind. Zwischenzeitlich sollten sie darauf drängen, dass ihre derzeit hergestellten wettbewerbsfähigen Produkte auf dem Weltmarkt abgesetzt werden können. Das bedeutet insbesondere, dass die Industrieländer den Schutz ihrer Agrar- und Textilmärkte weiter abbauen.

Ein Beitritt zum WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen sollten sich Entwicklungsländer gründlich überlegen. Dieses Abkommen sieht vor, dass Beschaffungen des Staates, die ein bestimmtes Ausmass überschreiten, international ausgeschrieben werden. Eine solche Ausschreibungspflicht dürfte dazu führen, dass eine Industriepolitik durch Vergabe öffentlicher Aufträge an die einheimische Industrie, die je nach Entwicklungsstand der Industrie eines Landes sinnvoll sein kann, praktisch verhindert würde: Öffentliche Beschaffungen müssten – jedenfalls in wichtigen Wirtschafts-

bereichen, in denen in der Regel kein Distanzschutz besteht – nach Beitritt zu diesem Abkommen wohl in bedeutendem Umfang ins Ausland vergeben werden. Denn einheimische Anbieter könnten den Wettbewerb mit der internationalen Konkurrenz nur ausnahmsweise gewinnen.

Bei der Errichtung einer Untergrundbahn in einer südamerikanischen Grossstadt beispielsweise dürfte bezüglich der eigentlichen Bauarbeiten im Regelfall Distanzschutz bestehen, das heisst, einheimische Bauunternehmungen müssen hier keine Konkurrenz aus dem Ausland fürchten. Bezüglich der technischen Einrichtungen und den dazugehörigen Dienstleistungen, wie Ingenieurarbeiten, besteht jedoch im Regelfall kein solcher Distanzschutz. Dies könnte erklären, warum die Vertragsparteien dieser Abkommen – das sind zurzeit im Wesentlichen Industriestaaten – so sehr daran interessiert sind, dass auch die Entwicklungsländer diesem Abkommen beitreten.

Bei vielen Entwicklungsländern besteht indes die Gefahr, dass die politisch und wirtschaftlich bestimmenden Gruppen den Beitritt zu diesem Abkommen beschliessen, nicht weil dies im Gesamtinteresse ihres Landes liegt, sondern weil diese Gruppen an der Vergabe von Aufträgen an ausländische Unternehmen besonders viel Geld verdienen können (Stichwort Korruption).

LITERATUR

- World Bank: World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty (<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report>)
- Baldi, M.: Ungeliebter Verhaltenskodex für Multis, NZZ vom 16.6.2000, Nr.138, S. 25
- Senti, R.: WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, 3. Auflage, Zürich 2001



© 1998 Daniel Schwartz / Lookat

Lokaler Markt.

Geldhändler an der Grenze zu Pakistan.
Thorkam, Afghanistan.